



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

# 개발효과성 증진을 위한 사전조사 향상방안

- 베트남 의료시설 건립 사업을 중심으로 -

연세대학교 보건대학원  
국제보건학과 국제보건전공  
이 은 경

# 개발효과성 증진을 위한 사전조사 향상방안

- 베트남 의료시설 건립 사업을 중심으로 -

지도 김 소 윤 교수

이 논문을 보건학 석사학위 논문으로 제출함.


2019년 12월 일


연세대학교 보건대학원


국제보건학과 국제보건전공

이 은 경

이은경의 보건학 석사학위 논문을 인준함.

심사위원 김 소 윤 

심사위원 이 명 근 

심사위원 김 희 진 

연세대학교 보건대학원

2019년 12월 일

## 감사의 글

“나는 심었고 아볼로는 물을 주었으되 오직 하나님께서 자라나게 하셨나니(고전 3:6)”

가장 좋았던 때 그리고 안정적인 직장을 뒤로 하고 이 자리에 오기까지, 그동안의 시간들이 주마등처럼 지나갑니다. 정말 많은 분들의 도움이 있었기에 가능했던 일이었습니다.

보건대학원에서 2년 반 동안의 배움의 여정은 국제개발·국제보건에 대해 마음껏 고민할 수 있었고, 관련된 사업에 참여해 해보고 싶었던 일들을 마음껏 펼칠 수 있었던 시간이었습니다. 제 꿈이 식지 않게 좋은 기회를 주시고, 이 논문을 완성하기까지 지도해주신 김소운 교수님, 이명근 교수님, 김희진 교수님께 깊은 감사를 드립니다.

가고자 하는 여정에서 같은 주제로 함께 고민하고 이야기 나눌 수 있다는 것만으로도 힘이 되는 사람들, 이수연 선생님, 배순종 선생님, 조수호 선생님 그리고 나의 친구 조이스, 함께하는 시간들은 저를 앞으로 나아가게 하는 에너지입니다. 이 귀한 인연을 늘 간직하며 살아가겠습니다. 이 페이지에 글을 쓰기까지 매 순간 포기하고 싶었던 날들을 끝까지 함께 해준 공혜균 선생님과 동기 화영이에게도 감사를 보냅니다. 우리 모두 너무 고생 많았어요.

묵묵히 자기 자리에서 기도로, 응원으로 저를 세워주는 사랑하는 가족과 Holy Dream Family(홀드림)에게도 감사드립니다. 제 삶의 9할은 여러분의 기도 덕분입니다. 그리고 할 수 있다고 결에서 늘 긍정의 힘을 보태준 짝꿍, 박일서 군에게는 마음 깊이 사랑과 존경을 담아 보냅니다.

사람이 마음으로 자기의 길을 계획할지라도 그의 걸음을 인도하시는 이는 여호와시니라(잠 16:9) 말씀처럼, 살아가는 동안 제게 주신 마음을 지키려고 애쓰면서 이끄시는 데로 발걸음을 내딛는 그리스도인이 되기를 소망합니다. 누구보다 저를 잘 아시며 저에게 최고의 삶을 허락하신 하나님 아버지께 모든 영광과 감사를 올려드립니다.

이 은 경 올림

## 차 례

### 국문 요약

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 .....	3
3. 연구의 방법 .....	3
II. 공적개발원조와 성과관리 .....	5
1. 공적개발원조의 동향 .....	5
2. 성과관리의 개념과 필요성 .....	11
3. 성과관리와 모니터링 · 평가 .....	12
III. 성과관리 체계와 사전조사 .....	13
1. 사업 기획단계에서의 성과관리 .....	13
2. 한국 주요 공여기관의 성과관리 체계 현황 .....	14
3. 국제사회의 성과관리를 위한 사전조사 현황 .....	21
IV. 보건 분야 개발사업의 사전조사 사례 분석 .....	38
1. 사업의 개요 .....	38
2. 사업기획 단계 분석 .....	39

3. 종합적 분석 .....	54
V. 개발효과성 증진을 위한 사전조사 이행 향상 방안 .....	57
1. 다학제적 접근(Multidisciplinary approach)을 통한 사전 타당성 조사 .....	57
2. 독립성과 전문성을 갖춘 평가 역량 강화 .....	58
VI. 고찰 및 결론 .....	60
1. 고찰 .....	60
2. 결론 .....	62
참고문헌 .....	65

## 〈표 차례〉

표 1. 보건 분야 공적개발원조의 유·무상 연계 사업 .....	10
표 2. 한국의 원조 시행기관의 사업추진 단계 및 사전조사 항목 .....	20
표 3. 주요 국제공여국의 사전조사 체계 비교 .....	37
표 4. 후에성 종합병원 사업 수행 내역 .....	39
표 5. 사례분석을 위한 사전조사 분석틀 .....	40
표 6. 지역별 의료시설 분포 (2006년 기준) .....	42
표 7. 연도별 인구 천 명당 의사·간호사의 수 .....	49
표 8. 베트남 의료인력 현황 .....	50
표 9. 후에성 중앙병원 직급별 의사 현황 및 100병상 당 의사 수 비교 .....	51
표 10. 투아티엔 후에성 지역 병원 현황 비교 .....	52
표 11. 2017년 9월 후에성 종합병원(현, 후에 제2 중앙병원) 인력 현황 .....	53
표 12. 베트남 의료시설 건립 사업의 거버넌스 변경 전·후의 편익 분석 비교 .....	56

## 〈그림 차례〉

그림 1. 영국의 공적개발원조 사업의 추진 절차 .....	23
그림 2. DFID의 원조사업 절차 및 VfM의 3E 프레임워크 .....	24
그림 3. 일본의 공적개발원조 사업의 평가 체계 .....	27
그림 4. 일본 공적개발원조 사업 추진 절차 .....	28



그림 5. 성과관리 주기 및 단계별 평가 .....	29
그림 6. 덴마크 공적개발원조 사업 추진 절차 .....	32
그림 7. 세계은행 사업 추진 체계 .....	34
그림 8. 베트남 의료기관 지원 체계 .....	43
그림 9. 베트남 보건의료 시스템의 체계와 자원 조달 경로 .....	47

## 국 문 요 약

### 개발효과성 증진을 위한 사전조사 향상방안

#### - 베트남 의료시설 건립 사업을 중심으로 -

국제사회에서 공적개발원조 사업에 대한 원조효과성에 대한 관심과 노력은 끊이지 않고 있다. 최근 들어 개발효과성을 주목하면서 원조의 효과성과 지속가능성에 대한 중요성이 강조되면서 공적개발원조 사업의 성과관리를 더욱 강화하고 있다. 그러나 공적개발원조 사업에 대한 성과관리는 중간 모니터링 및 사후평가에 치중되어 있고, 사업 대상 지역 현황과 개발수요와의 연계성 부족, 국별전략의 정책적 부합성 부족, 위기요소 관리 미흡 및 성과관리의 취약성 등이 사업 효과성의 저해 요인으로 계속해서 제기되고 있다.

이 연구에서는 공적개발원조와 성과관리의 개념 및 국제사회의 동향에 대해 살펴보고, 한국과 주요 국제 공여국들의 개발협력사업의 성과관리 체계와 사전조사 현황을 문헌고찰을 통해 비교 분석하였다. 이를 기반으로 보건의료 개발협력사업의 일개 의료시설 건립 사업 사례를 검토하여 사업의 효과 및 지속가능성을 저해한 요소에 대해 분석하였다.

분석 결과를 바탕으로 개발효과성 증진을 위한 사전 조사의 이해 향상 방안은 다음과 같다.

첫째, 다학제적 접근을 통한 사전 타당성 조사이다. 이는 공적개발원조의 사

업의 성과 및 영향력 그리고 더 나아가 지속가능성을 위해서 사업의 기획 단계에서부터 사업과 연관된 여러 가지 요인들에 대해 다양한 영역에서 종합적으로 분석한 사전 타당성 조사를 강화해야 한다.

둘째, 독립성 및 전문성 확보를 통한 평가 역량 강화이다. 이는 사전 조사의 질적 개선과 사업의 모니터링과 수행 시 효과적인 성과지표 수립하고 중간모니터링과 사후평가와 연계하여 사업의 성과관리를 체계적으로 구축할 수 있다.

사전 조사의 결과는 향후 사후 관리를 위한 환류 방안을 모색하는데 바람직한 방향을 제시하는 중요한 자료이다. 사업의 목표와 성과지표 설정 그리고 평가·모니터링 계획은 사업의 기획 단계부터 계획되고 실행될 수 있어야 한다. 성과관리의 큰 틀 안에서의 공적개발원조의 과제인 지속가능성 및 효과성 제고를 위해 포괄적이고 심층적인 사전 조사를 이행을 위한 보다 체계적이고 실질적인 제도적 개선방안이 마련되기를 기대한다.

---

핵심어 : 공적개발원조, 의료시설, 성과관리, 사전조사, 지속가능성, 원조효과성

# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 필요성

국제사회는 개발도상국의 빈곤퇴치 또는 감소를 목표로 2000년 새천년개발 목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 통해 필수적인 교육, 보건, 사회 분야 등에서 보다 구체적인 목표 지표를 세우고 지원을 지속해왔다. 이후 MDGs에서 달성하지 못한 목표와 개발도상국을 포함한 모든 국가의 지속가능한 사회발전을 위해 2016년 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)가 수립되었으며 전 세계가 2030년까지 달성해야할 목표를 재설정하였다. 이와 같이 전 세계가 공동으로 합의한 목표의 효과적 달성을 위해 국제사회는 다양한 방법을 모색하고 있는데, 그 중 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)가 주요한 수단으로서 기능하고 있음에 따라 공적개발원조 사업의 효과적 수행방안도 함께 논의되고 있다. 이와 같은 원조효과성에 대한 논의는 개발효과성의 개념으로 확장되어 국제사회에서 새로운 과제로 떠오르고 있다(홍승연, 한재진, 2018).

한국은 2010년 경제협력개발기구(Organization of Economic Cooperation Development, OECD) 개발원조위원회 (Development Assistance Committee, DAC)에 가입하였고, 이듬해 2011년 제 4차 세계개발원조총회(the 4<sup>th</sup> High Level Forum on Aid Effectiveness)를 성공적으로 개최함으로써 새로운 국제개발협력 패러다임 모색 논의를 이끌었다. 이후 공적개발원조 규모의 확대 및 사업 추진체계 개선을 위해 다양한 노력을 지속하고 있다(최재욱, 2013). 또한 「제 2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」에서 개발원조사업의 평가 및

환류시스템 강화 전략을 추진하고 있으며, 개발효과성 제고를 위해 유·무상 원조사업 통합평가를 위한 조직 마련 등 체계적 성과관리를 위한 방향을 모색하는 중이다(김현경 외, 2016).

원조효과성을 제고하기 위해서는 먼저 수원국의 정책, 현지 실정, 국제협력 수요와 개발협력사업의 현황 등에 대한 이해가 필요하다. 특히 사전조사 또는 사전적 평가는 사업의 효과성 제고에 기여하고, 수원국에 대한 이해를 도우며 개발협력수요 파악과 사업방향 설정에 도움을 줄 수 있다.

한국의 보건 분야 공적개발원조 사업은 개발원조사업에서 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 그에 비해 사업 평가의 수행 역량 및 전략 등은 미흡하고 제한적으로 이루어져 왔다. 이는 보건 분야의 대부분이 단기 프로젝트형 사업으로 주로 프로젝트 평가에 그치기 때문에 분야별·국별 성과를 확인하기가 힘들고, 유·무상으로 나뉘어 있는 한국의 원조 집행체제로 인해 일관되고 유기적인 정책을 수립하고 사업을 시행하는데 한계를 보이고 있다(홍재환, 2012). 이러한 한계는 사업기획 단계에서부터 평가·모니터링에 대한 고려가 부족하여 사업 수행 중에도 효과적이고 지속가능한 평가수행을 어렵게 한다. 또한 평가의 전문인력 부족 및 전통적인 기존 방식만을 고집하는 제한적 평가 방법의 사용 등은 원조 효율성 저해와 국가 경쟁력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(윤수재, 2013).

이에 본 연구는 한국의 개발협력사업의 체계 및 사전조사 이행 현황과 주요 공여국들의 사업 성과관리 체계 현황을 비교하고, 일개 사례를 통해 성과관리 및 사전조사의 이행여부에 대해 살펴본 후 이에 대한 시사점을 모색하고자 한다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 공적개발원조의 성과관리를 위한 기본적인 체계 중 하나인 사전 조사 또는 사전 평가에 대해 한국과 국제사회의 이행 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 보건 의료사업 사례를 중심으로 사전 조사의 문제점과 이행 방안에 대해 분석하고자 한다. 나아가 보건의료 사업의 개발효과성 및 지속가능성을 위한 사전 조사 및 사전 평가의 이행 향상 방안을 제시하고자 한다.

이를 위한 구체적인 연구 목적은 다음과 같다.

첫째, 공적개발원조와 성과관리에 대한 개념을 검토하고,

둘째, 국제사회의 현황을 문헌고찰을 통해 개발협력사업의 추진절차와 사전 조사 현황을 분석한다.

셋째, 한국의 주요 공여기관의 공적개발원조 사업 운영체계와 사전 조사 현황을 살펴보고 이를 바탕으로 사업 사례를 분석 및 비교한다.

넷째, 비교 결과를 토대로 공적개발원조의 효율적인 성과관리를 위한 사전 조사 이행 향상 방안을 도출한다.

## 3. 연구의 방법

본 논문에서는 보건의료시설 공적개발원조 사업에서 사전조사가 중요하다는 인식 하에 사전 평가가 효과적으로 운영되기 위해서 어떤 논점이 제기될 수 있으며, 어떤 대안이 제시될 수 있는지에 관해 성과관리라는 측면에서 사업의 사전준비 체계를 살펴본다. 이를 위해 공적개발원조 사업에 대한 성과관리 및

선행연구들을 검토한다. 검토대상 연구 문헌은 학술 연구 문헌 이외에도 부처로부터 발간되는 자료, 사업담당자들에 의해 발간되는 보고서 등을 포함한다. 또한 보건의료사업의 지속가능성과 사업의 영향력에 관한 지표를 파악하기 위해 관련 데이터를 수집 및 분석한다.

사례분석은 베트남에서 유·무상 협력으로 사업이 수행되고 있는 의료건립 사업이다. 사업 수행으로 얻어진 결과를 재분석 하는 방식으로 사업 기획 당시 사전 조사 및 사전 평가가 얼마나 적절하게 준비되었는지에 관한 내용분석에 집중하였다. 평가 기준을 마련하기 위해서 KOICA에서 제시한 사전평가 항목 및 EDCF에서 제시한 사전 평가지표 가이드라인을 기초하여 세부 평가항목을 정하였다. 사례분석은 사전조사의 적절성 및 타당성, 개발효과성에 대해 분석하는 것을 목적으로 한다.

1장에서는 연구의 배경 및 목적, 연구의 범위와 연구방법에 대해 살펴보고, 2장에서는 공적개발원조의 동향과 보건 분야의 개발원조 사업 그리고 성과관리의 개념을 검토한다. 3장에서는 성과관리를 위한 사전조사 현황에 대해 알아보고, 한국과 국제사회 공여기관들의 사업추진 절차와 사업 기획단계에서의 사전조사 시행여부를 조사·비교 분석한다. 분석결과를 토대로 4장에서는 보건 의료시설 지원 사업의 일개 사례 분석하여 실제 수행된 사전조사의 문제점을 진단하고자 한다. 이를 통해 원조효과성을 위한 성과관리가 사업기획 단계에서의 사전조사 이행으로부터 시작된다는 중요성과 이를 위한 이행 향상방안을 제시하고자 한다. 마지막 5장에서는 연구 결과를 정리하고자 한다.

## II. 공적개발원조와 성과관리

### 1. 공적개발원조의 동향

#### 가. 공적개발원조 의미

공적개발원조는 한 국가의 정부를 비롯하여 지방정부, 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진을 목적으로 자금이나 기술협력 형태로 개발도상국의 정부나 지역 또는 국제기구에 제공하는 원조를 말한다. 이러한 정의는 OECD DAC이 1961년 출범한 이후 국제적으로 통일된 용어로 사용되고 있다 (ODA Korea).

#### 나. 국제개발협력의 패러다임 변화

MDGs가 시행된 이후 국제사회는 8개 목표를 바탕으로 빈곤퇴치와 경제 및 사회적 발전을 도모하였다. 특히 보건 분야에서는 빈곤퇴치, 5세 미만 사망률 및 모성 사망률 감소, 질병 퇴치 등에서 기준치에 비해 절반 가량 감소함에 따라 큰 성과를 거둔 것으로 평가된다(Kitaoka, 2016). 하지만 취약국가 빈곤층의 개선이 미흡하다는 비판과 국제개발협력에서의 경제성장에 대한 지원이 부족했다는 비판이 일면서 원조효과성에 대한 관심과 노력이 지속되었다.

2011년 부산에서 개최된 제 4차 세계개발원조총회(the 4<sup>th</sup> High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 기존의 원조효과성(Aid Effectiveness)의 개념에서



개발효과성(Development Effectiveness)에 대한 논의가 시작되면서 개발협력사업의 발전을 위한 정책의 일관성, 성과지표 관리, 사업의 평가·모니터링 등이 중요한 요소로써 고려되었다(홍승연, 한재진, 2018).

## 다. 공적개발원조의 보건 분야 사업

### 1) Post 2015 이후의 보건 분야 개발사업 동향

SDGs는 2015년 9월 UN 개발정상회의에서 채택한 지속가능개발목표이다. 2030년까지 선진국과 개발도상국이 함께 인류의 보편적 문제와 환경문제, 사회·경제 문제 등을 해결하고자 17개의 목표와 169개의 세부목표를 담고 있으며 각 목표 간의 상호연결 및 통합의 중요성을 강조하고 다분야적 접근 및 자원 제공 등을 전반적으로 지원한다(UN, 2015).

건강·보건과 직접적으로 연관을 가진 목표는 ‘목표 3. 건강한 삶의 보장과 복지 증진’으로 세부 목표 및 지표는 기존의 MDGs에 비해 상당히 세분화 되고, 단순히 사망률이나 질병의 감소율이 아닌 수원국의 정책 개발 혹은 국가 간 협력을 통해 상호 간의 책임성을 기반으로 한 개발을 강조하고 있다. 또한 보건 분야의 개발협력사업은 보편적 의료보장을 목표로 통합적 관점에서의 접근에 대해 중시하고 있으며, 과제 해결을 위해 독립적으로 [목표 3] 만을 추구할 것이 아니라 효과적 목표달성을 위해 포괄적 접근이 요구된다(홍승연, 한재진, 2018).

## 2) 한국의 보건 분야 개발사업 현황

한국은 SDGs 달성에 기여하기 위해 1차 기본계획(2011~2015) 추진결과를 바탕으로 원조사업의 운용계획과 유·무상 통합 전략 강화 방안 등을 포함한 '2차 기본계획(2016~2020)'을 수립하였다. 또한 SDGs 이행 지원 강화를 목적으로 개발원조 사업의 주요 지원 분야를 선정하고 분야별 중점 추진 방향을 설정하여 선택과 집중을 통한 개발도상국의 자립기반을 마련을 위해 노력하고 있다. 그 중 보건 분야는 여성·아동 등 취약계층을 위한 보건 시설 및 종합병원 건설 등 의료 시설의 개선 사업을 통해 보건 서비스 환경을 제고하고, 보건 정책 역량강화 등 전반적인 의료 환경 개선 지원을 주요 추진 목표로 삼고 있다(국제개발협력위원회, 2018).

### 가) 공적개발사업의 지원 체계

한국의 공적개발원조의 지원체계는 크게 양자 간 협력과 다자 간 협력으로 나뉘지며, 양자 간 협력은 무상원조와 유상원조로 이원화 되어 있다. 증여 및 기술협력과 같은 무상원조는 상환의무가 따르지 않으며 외교부 산하의 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)에서 담당하고 있다. 양허성 성격의 공공차관으로 법적 채무를 동반하는 유상원조는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)으로 기획재정부 감독 하에 한국수출입은행 또는 기타 정부부처 및 기관, 지방자치단체에서 담당한다. 원조 지원방식의 또 다른 하나인 다자간 협력은 UN 등 국제기구에 대한 지원은 외교부가 담당하고, IMF, World Bank, UNDP 등 국제금융기관 등에 출자와 및 분담금은 기획재정부가 주관하여 원조를 담당한다. 전체적으로 유·

무상 원조의 효과적인 조정 및 부처 간 원활한 협의를 위하여 국제개발협력위원회와 실무위원회가 설치되어 운영되고 있다(홍석표, 조명선, 장진영, 2011).

보건 분야에 대한 공적개발원조는 국내 사업에서 비교적 비중이 높은 분야로써 수행기관별로 다양한 사업형태로 운영하고 있다. 현재 한국에서 보건 의료분야 공적개발원조 사업을 실시하는 기관은 KOICA, EDCF 그리고 보건복지부 산하의 한국국제보건의료재단(Korea Foundation for International Healthcare, KOFIH)이 있다(서울대학교 산학협력단, 2010).

#### **대외경제협력기금(EDCF)**

유상차관으로 보건의료 분야에 대한 원조를 실시하는 기관으로 주로 큰 규모의 의료시설 건립사업에서 병원 건물의 건축 설계, 의료 기자재 구매, 시공 및 검수 등을 지원하며, 기존 병원에 의료 기자재 공급을 하고 있다. 최근에는 개선사업에서 기자재 공급에 따른 사용방법 교육과 같은 훈련도 포함하고 있다(한국보건산업진흥원, 2009)

#### **한국국제협력단(KOICA)**

대외무상협력사업을 하는 기관으로 보건 의료분야의 주요 사업으로는 인프라 건축, 연수생 초청연수, 전문가 파견, 개발조사, 봉사단 파견사업, 민관협력사업 등이 있다(한국보건산업진흥원, 2009).

KOICA는 병원 건립 및 개선 사업 또한 시행하는데, 대부분의 사업이 병원의 건물, 의료장비와 같은 하드웨어 지원과 초청연수 및 전문가 파견을 통한 현지 인력의 역량강화를 위한 기술적 지원이 함께 이뤄지고 있다. 또한 병원 시설 전체를 건축하는 사업도 있으나 기존의 병원에 특성 입상과 또는 시설을 증축하는 사업이 EDCF에 비해 상대적으로 많다(이화여자대학교 산학협력단, 2017)

### 한국국제보건의료재단(KOFIH)

보건 의료분야 대외무상지원사업을 전문적으로 수행하는 기관으로 보건의료 분야의 국제교류 및 협력사업, 보건의료 지원을 위한 조사연구사업, 국제 재난 및 재해 긴급보건의료지원사업, 이종욱 기념사업 등 다양한 형태의 사업을 실시한다(한국보건산업진흥원, 2009; 성균관대학교 산학협력단, 2011).

#### 나) 보건 분야 사업의 유·무상 지원 체계

한국의 공적개발원조 지원체계는 유·무상간 분리된 정책결정체계와 집행체제로 일관된 정책을 수립하거나 유기적 사업 시행에 한계가 있었다. 또한 공적개발원조 지원규모 확대되고 사업이 다양화됨에 따라 사업수행 기관 및 사업이 증가되고, 각 기관들이 협의 없이 비슷한 사업을 추진해 사업이 중복되거나 원조의 비효율성이 높아졌다(감사원, 2017). 원조분절화 문제에 대한 감사원 지적 예로 병원 건립 사업에서 병원만 건립하고 사업이 종료된 경우 병상 활용률이 33%에 그치는 경우가 있다고 보고되었다(이미현, 2017). 이에 국제개발협력기본법에 따라 유·무상 이원화 지원체계가 공식화되고 사후관리 단계에서의 유·무상 연계는 일부 성과를 거두고 있으나, 사업 발굴·기획 단계에서의 연계성과는 아직 미흡하고 발굴된 사업의 지속적인 관리에도 어려움이 있다(김현경 외, 2015). 현재 신규 사업 및 진행 중인 보건 분야의 유·무상 연계 사업은 <표 1>과 같다.

표 1. 보건 분야 공적개발원조의 유·무상 연계 사업

'19년 신규 사업 및 계속 사업 중인 연계 사업 (4건/9개 사업)			
수원국	기관	사업명	사업 내용
1 라오스	KOFIH	라오스 국립의과대학병원 운영관리 컨설팅 사업 (프로젝트, 2019년-2022년)	- (무상) 전문가 현지 파견, 병원운영 컨설팅 전문가 파견을 통한 개원 전·후 병원운영 컨설팅 실시, 라오스 국립의대 현지 교육 및 국내·외(제3국) 초청연수 실시
	EDCF	라오스 국립의과대학병원 건립사업 (프로젝트, 2019년-2024년)	- (유상) 라오스 국립의과대학병원 건립
2 스리랑카	KOFIH	스리랑카 의료기기 관리운영 체계 구축사업 (프로젝트, 2019년-2024년)	- (무상) 의료기기 전문가 파견 및 유상원조로 기자재 보급된 이후 기술교육, 유지보수 등 사후관리 지원
	EDCF	스리랑카 의료기자재 공급사업 (프로젝트, 2019년-2024년)	- (유상) 스리랑카 주요 병원 내 의료기자재 공급
3 베트남	KOICA	WFK 봉사단파견(간호 분야)	- (무상) WFK 봉사단 파견을 통해 간호·1차보건 교육 등을 실시하여 동 병원에 파견, 운영 역량 강화 및 지속가능성 제고
	EDCF	베트남 지아라이성 플레이쿠시 종합병원 개선사업(기 완료 사업)	- (유상) 지아라이성 플레이쿠시 종합병원 개선
4 라오스	KOFIH	라오스 의료기기 관리운영체계 구축사업 (프로젝트, 2018년-2022년)	- (무상) 복지부(KOFIH) 사업으로 병원에서 의료기기를 취급하는 기술 인력을 교육
	KOICA	라오스 경찰병원 역량강화사업 (프로젝트, 2014년-2023년)	- (무상) KOICA사업으로 국내 전문가 파견 및 초청연수를 통해 병원의료진 역량강화
	EDCF	공안부 현대식병원 건립사업 (프로젝트, 2017년-2023년)	- (유상) 병원 건축, 의료기자재 등을 지원

자료: 국제개발협력위원회 의결안건(제31-1호) 내용을 바탕으로 재구성

## 2. 성과관리의 개념과 필요성

성과중심관리(Results-Based Management, RBM)란, 사업의 기획 당시 계획한 결과가 나올 수 있도록 사업을 관리·모니터링 하며 종료 후 그 결과가 향후 의사결정 또는 새로운 사업 전략에 반영하도록 하는 유기적인 관리 시스템을 의미한다(박수영, 장혜진, 2019).

1980년대 후반 선진국에서는 공공부문의 성과제고를 위해 RBM 시스템이 도입되었다. 개발협력분야에서의 성과관리는 사업의 기획, 모니터링 및 평가 수행을 위해 논리모형(Logical Framework)의 여러 도구들을 성과관리 모형으로 개발하여 도입되었다. 2000년대 이후 원조의 효과가 불확실하고 개발원조가 빈곤 감축에 미치는 효과의 제고 필요성이 나타나면서, 국제사회는 원조의 확대보다는 원조의 효과성에 초점을 맞추면서 원조의 성과관리에 역점을 두기 시작했다. 2005년 ‘원조효과성에 대한 파리선언’과 2008년 ‘아크라 행동계획’ 그리고 2011년 ‘효과적 개발협력을 위한 파트너십’의 고위급 포럼을 통해 원조효과성 증진을 위한 성과관리 및 평가 체계의 개선을 위한 국제사회의 노력은 지속되어 왔다(한국국제협력단, 2008).

이러한 국제사회의 노력과 논의에 따라 공여국들은 각 국가의 원조 지원 체계를 투입 중심에서 성과중심으로 변화를 꾀하였다. 원조기관들은 전략과 정책이 사업의 목표와 연계되도록 하며, 논리모형의 변화이론(Theory of Change)에 기반한 성과들을 도입하여 체계적인 성과관리를 시작하였다(박수영, 장혜진, 2019).

### 3. 성과관리와 모니터링 · 평가

원조의 효과 제고는 사업의 수행이나 투입을 중심으로만 관리하는 것이 아니라, 사업의 종료 이후에도 나타나는 파급효과를 고려한 성과중심의 관리가 이루어져야 한다. 성과중심관리를 위해서는 성과 목표와 지표에 관한 정보를 사업의 단계마다 제공하여 목표 지표 달성여부, 위험요소 파악 그리고 대체방안 등에 대해 논의될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 성과관리를 위한 정보는 사업의 모니터링과 평가를 통해서 수집될 수 있는데, 전통적인 모니터링과 평가는 투입물에 대한 결과에만 초점을 맞춘다면 성과중심의 모니터링과 평가는 전통적인 방식 뿐 아니라 산출물의 결과로 나타나는 변화 또는 더 나아가 파급효과까지도 모니터링하고 평가하는 포괄적인 개념을 뜻한다(김현경 외, 2016).

성과중심관리는 전체 사업 관리의 사이클 전반, 즉 사업의 기획, 주기적인 모니터링과 결과의 평가 및 환류 등의 모든 과정을 효율적으로 성취할 수 있도록 초점을 맞춘다. 이에 이러한 목표를 바탕으로 사업의 각 단계마다 성과의 달성 정도를 측정하고 변화를 잘 반영할 수 있는 지표를 선정하는 것이 중요하다(강경재, 2012).

### III. 성과관리 체계와 사전조사

#### 1. 사업 기획단계에서의 성과관리

공적개발원조 사업의 기획은 체계적이고 효과적인 사업 수행을 위해 과업을 구체화하고, 사업의 관리와 모니터링 그리고 사업성과의 입증과 효과성 개선과 직결된다. 성과관리 측면에서 기획이란 성과 목표와 지표를 수립하고 이를 달성하기 위한 계획을 세우는 과정으로 볼 수 있다. 특히 사업의 발굴과 수요조사를 위한 사전 조사 또는 사전 평가는 효과적인 성과중심 사업관리를 위한 필수적인 단계이다(이재은 외, 2015).

사전조사는 일반적으로 사업을 수행하기 이전에 사업의 적절성, 타당성, 지속가능성 등을 종합적으로 분석하고 사업목표 및 평가지표 개발 등 평가계획을 포함하여 사업을 기획하는 활동을 일컫는다(OECD, 2002). 기관마다 사전평가, 정책분석, 영향력 분석, 타당성 조사 등 다양한 방식으로 사업 관리 체계에 따라 운용하고 있다(홍재환, 노화준, 2012).

사전조사의 주요 기능과 역할을 크게 4단계로 나뉘볼 수 있다. 먼저 수원국과 공여국의 정부의 정책 및 국별/주제별/분야별 전략과의 부합성, 사업 목표와 내용 간의 논리적 타당성, 사업 추진전략과 예산배분의 적절성을 점검함으로써 사업계획 및 전략을 개선한다. 아울러 사업의 비용대비가치와 필요성을 평가해 사업 예산 승인의 근거자료로 활용한다. 또한 사업의 기획 단계부터 위험요소 감지 및 관리체계를 점검함으로써 사업의 효과성 제고를 도모한다. 마지막으로 사업의 기획고가 모니터링 및 평가 단계의 유기적 연계를 강



화하여 사업의 성과관리 체계를 개선한다(이재은 외, 2015).

사전조사는 사업 선정을 위한 합리적인 의사결정과 우수한 사업기획을 뒷받침하는 것이기 때문에 사업수행 단계와 종료 이후가 분리해서 생각할 수는 없다. 이는 성과 목표 및 지표가 적절한지에 대한 평가가 이루어지지 않은 상태에서 사업을 진행하는 상황을 의미하는 것이다. 공적개발원조 사업의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 사전평가체계의 수립이 무엇보다 필요하다.

## 2. 한국 주요 공여기관의 성과관리 체계 현황

### 가. 평가 및 성과관리 체계

1990년대부터 국별협력전략을 수립하고 성과관리 시스템을 발전시켜온 선진국과는 달리 한국은 OECD 가입을 전후하여 성과관리를 위해 다양한 제도적 노력을 시작하였다. 2008년 OECD DAC 특별검토에서 ‘유·무상 통합평가 체계 구축’과 ‘독립적 평가 문화 확립’의 권고에 따라 국제개발협력위원회는 2009년 통합평가체계의 마련으로 평가소위원회를 구성하였다(국제개발협력위원회, 2009). 그 결과 평가소위원회를 중심으로 유·무상 통합평가를 실시하는 토대가 마련되고, 평가소위원회의 평가와 각 시행기관의 자체평가가 병행되는 방식의 통합평가체계가 자리 잡게 되었다.

국제개발협력위원회는 1차 분야별 기본계획(2011년~2015년), 2차 분야별 기본계획(2016년~2020년)을 통해 평가 예산과 인력 확보, 평가 품질을 위한 역량

강화를 개선과제로 제시하고 성과를 위한 노력을 지속하고 있으며, 그에 따라 사업 시행기관인 EDCF, KOICA, KOFIH 에서도 독립된 평가담당부서를 설치하고 체계적인 평가시스템을 구축하여 사업의 결과보고서나 전문가 용역 등의 평가를 실시하여 평가소위원회에 제출하고 있다(김현경, 2016).

KOICA는 독립보고체계를 가지고 있는 평가실에서 기관 내 평가를 총괄하며 기관 차원의 평가정책, 사업평가를 총괄하고 평가 관련 연구, 평가역량강화 교육, 환류를 담당한다. 무상원조 주관기관으로서 우리나라 원조기관 내 평가 전담조직 중 전문성 및 체제 면에서 가장 앞서 있다는 평가를 받는다. 개별 사업에 대한 종료평가는 사업담당부서에서 사업예산을 활용하여 실시하고, 평가실은 프로젝트 사후평가와 정책/전략평가, 분야별 평가, 프로그램 평가를 실시하고 있다. 영향력평가도 최근 점진적으로 시도하고 있는 추세이다. 그밖에 KOICA 내부 관계자와 외부 관계자를 포함한 평가위원회를 구성하여 대상사업 선정의 투명성과 공정성 제고를 위해 노력하고 있다(허윤선 외, 2017).

한국수출입은행의 EDCF의 평가는 경험평가팀이 담당하며 평가 계획 및 관리, 사업담당부서에서 실시하는 종료평가 검토, 사업 담당 및 기획 부서를 대상으로 평가보고서에서 도출된 교훈 및 제언 공유 등의 역할을 담당한다. EDCF 에서 실시하는 자체평가에서는 개별 사업에 대한 프로젝트 평가 비중이 가장 높고, 그밖에 주제별 평가, 분야별 평가, 국별 평가가 이루어진다. EDCF는 양허성 차관의 위험관리 측면에서 사업담당부서에서 실시하는 사업심사에 높은 중요성을 두고 있다. 사업평가의 경우 관련 정책 및 전략, 사업의 중요도 및 예산 등을 고려하여 평가대상사업을 선정한다. 그밖에 국별 평가는 중점협력국을 대상으로 하되 지원실적, CPS 수립 및 업데이트 시점을 고려하고, 분야별 · 주제별 평가는 중점지원분야와 지원실적을 고려하여 평가대상을 선정한다(허윤선 외, 2017).

## 나. 주요 원조시행기관의 성과관리를 위한 사전 조사

개발협력 사업의 전략 및 계획의 수립 단계는 국제개발협력위원회를 중심으로 기획재정부, 외교부 그리고 시행기관이 중심이 되어 추진된다. 유·무상 원조사업의 주관기관인 기획재정부와 외교부가 사업의 계획안을 작성하여 국제개발협력위원회에 제출하면 분야별 기본계획안을 검토 및 종합하여 기본계획을 확정한다. 주관기관은 주요 시행기관인 한국수출입은행, KOICA 그리고 정부 부처 및 지방자치단체 등과 협의하여 시행기관별 계획을 다시 국제개발협력위원회에 제출하면 분야별, 유·무상 간 조정을 실시하여 예산 승인 후 사업이 진행된다(정지선, 오탉현, 2013).

한국은 공적개발원조 사업에 대한 사전 조사제도가 운영되고 있는데 이는 사업을 시행하기에 앞서 해당 사업에 대하여 기술적, 경제적, 정책적으로 타당성 유·무를 조사하여 시행여부를 결정하기 위해서 도입되었다. 사전 조사는 사업구상을 위한 계획 및 기초조사, 현지 체류를 통하여 이해관계자와의 면담과 인터뷰를 실시하는 현지조사, 사업을 실행하기 위한 구체적인 활동을 제시하는 종합분석으로 구성되어 있다(한국국제협력단, 2008; 한국수출입은행 대외협력기금, 2010).

사업의 계획 및 기초조사는 사업 구상과 사업 목적 제시, 공여국 발전모델 분석, 수원국에 대한 문헌조사와 자료수집, 공여국과 수원국의 환경과 맥락의 차이 분석 등을 수행한다. 또한 수원국의 정부와 함께 양국의 정책목표를 달성할 수 있도록 협의하며, 사업의 개별 요소를 확인, 다양한 기준에 의한 분석, 대상국의 발전에 미치는 영향과 사업의 지속가능성 등을 고려하여 구체적

인 활동 및 역할 제시, 공여국 발전모델의 현지 적용가능성 분석 및 향후 협력증진을 위한 방안 등을 수행한다(한국국제협력단, 2015).

이러한 사전 조사를 통해 얻은 자료는 논리모형에 기반한 PDM(Project Design Matrix)을 도입하여 사업 기획 및 집행계획 단계에서 단계별 목표와 성과평가지표를 설정함으로써 사업의 성과기반 관리 틀을 확보한다. 이때 주로 OECD DAC의 5대 기준(적절성, 타당성, 효율성, 효과성, 지속가능성)을 사업 기획 및 수행, 평가의 모든 단계에서 적용하고 있다. 최근에는 5대 원칙과 함께 범분야 이슈<sup>1)</sup>를 기본적인 평가 기준으로 하되, 필요시 사업의 형태와 내용에 따라 추가적인 기준을 적용하고 있다(한국국제협력단, 2015).

이에 한국의 주요 원조시행기관인 KOICA와 EDCF의 사업추진 절차와 사전조사에 대해 살펴보고자 한다.

## 1) KOICA

KOICA의 프로젝트 및 개발조사 사업의 발굴 및 형성은 중점협력국에 대한 국가협력전략 이행계획에 따라 추진되고 있다. 수원국과의 정부 또는 부처로부터 후보사업을 받아 현지 사무소의 주도로 유관부처 및 지방정부와의 협의 하에 사업개요서(Project Concept Paper, PCP)를 작성하여 본부에 상시 제출한다. 사업개요서(PCP)에는 사업의 추진배경, 수원국 개발 정책, 국별협력전략과의 연계성, 사업의 기획(PDM 초안), 사업관리 측면과 위험분석 그리고 범분야

---

1) 국제사회는 환경, 젠더, 거버넌스 등과 같이 빈곤층의 삶의 질과 직결되며 원조효과 제고를 위해 모든 원조 사업에서 반드시 고려되어야 하는 이슈를 크로스커팅 이슈(cross-cutting issues)로 정의하고 있다(박영지, 2010).

이슈 등이 포함되어 있다. 특히 PDM 초안 작성은 사업의 수행 전부터 성과 지표 및 목표치 설정 등 지속적 업데이트하여 이후 사업평가 단계에서 활용하여 성과관리 및 사업의 효과성을 높이는데 중요한 역할을 하고 있다(한국국제협력단, 2008; 한국국제협력단, 2015).

사업개요소의 내용이 타당하다고 검토되면 사업에 대한 세부조사 및 기본계획을 수립하기 위한 사전조사를 실시한다. 이 단계는 사업계획을 도출하는 과정으로 주로 현지사무소가 주도하나 국내 유관기관 또는 외부 전문가의 협조를 통해 수행한다. 사전조사는 기존의 타당성 조사에서 수원국의 정치적, 경제적, 사회/문화적 등의 상황에 적절하게 반영되어 사업을 형성할 수 있도록 변화되고 있는데, 크게 현장조사 및 사업 여건 분석, 사업 타당성 분석, 영문사업기본계획 수립 단계로 진행된다. 특히 사업의 타당성 분석은 SDGs 달성을 위한 정책적 우선순위를 바탕으로 경제성 분석, 사회·문화적, 기술적, 환경적 측면에서 검토하고 KOICA 중점전략분야에 부합여부와 사업의 연결성을 분석한다(한국국제협력단, 2015).

## 2) EDCF

EDCF는 2013년부터 국가협력전략에 대한 계획을 수립하여 프로그램 미션을 통해 중기 후보 사업을 발굴하고 있다. 수원국 지원요청사업에 대한 사전 현지조사를 실시하고, 이를 바탕으로 사업개요서(PCP)를 작성한다. 사전 현지조사는 주로 사업 담당 기관이 주도하고 내·외부 전문가가 추가로 참여하는 형태로 진행된다. 사업개요서는 EDCF와 수원국간의 협의를 통한 사업추진배경·사업의 범위, 기술적 분석 및 수원국의 행정절차에 대한 조사내용과 타당성 조사의 수행방법과 과업범위의 내용 등을 제시해 작성한다. 제시된 내용을 바탕으로 타당성 조사는 외부 용역을 통해 시행된다(한국수출입은행, 2010).

다만 외부 용역으로 시행되는 사전 조사는 사업의 타당성 여부에 대한 기술적 분석은 심층적인데 반해, 수원국의 정책적 타당성, 사회·경제적 분석, 위험요인 및 대체 방안, 실시 기관의 역량 분석 등 사업의 파급효과 및 지속가능성과 관련된 요소에 대해서는 분석 요소가 충분히 포함하고 있지는 않다.

### 3) 주요 시행기관의 사전조사 이행 비교

개발협력의 주관부처 및 시행기관은 국별협력전략, 사업의 발굴 및 확인, 계획을 위한 사전 조사 등을 강화하기 위해 제도적 개선 노력을 추진하고 있다.

종합해보면, KOICA는 국별협력전략의 이행을 위한 사업 계획을 마련하기 위해 현지사무소 주도로 수행되며, 심층적인 사전조사를 위해 분야별·지역별 전문가를 활용하고 있다. 이는 기초조사와 국별 전략의 이행계획 그리고 사전 조사의 유기적 연계성으로 사업의 수행, 모니터링과 평가에서도 지속적으로 활용될 수 있다는 강점이 있다. 다만 대규모 예산이 투입되는 사업이나 시공 및 건축 관련 사업에 대해서는 경제성 분석이 미흡하다(감사원, 2017).

EDCF는 국별지원계획 수립 및 중기후보사업 등의 제도 도입 등의 정책협의 절차 강화는 긍정적이나 사업의 발굴 및 준비단계에서 사업의 효과성 제고를 위한 심층 분석이 시행되어야 한다. 또한 외부 용역을 통한 사전조사 시행 시 현지 지역 전문가의 역량강화 및 현지 네트워크를 활용 등 포괄적인 조사가 확대되어야 함을 강조하고 있다(감사원, 2017; 감사원, 2018).

표 2. 한국의 원조 시행기관의 사업추진 단계 및 사전조사 항목

시행기관	정책협의	조사주체	조사대상	사전조사 시행 및 조사 항목								사업실시	평가 및 사후관리
				정책 분석	경제 분석	사회/ 환경	위험 요인	재정 분석	재원 조달	성과 관리	지역 균형		
KOICA	- 국별이행 계획 수립	- 현지사무 소 주도로 분야별 / 지 역별 전문 가 중심, 내 부 인력 지 원협력	모든 사업 대상	○	△	○	○	-	△	○	△	-사업시행자 선정, 집행, 모 니터링 등 사 업 전체를 총 괄함	- 중 간 평 가, 종료 평가(사 업 종료 후 1 년), 사후 평 가 실시
EDCF	- 국별지원 계획 수립, 중기후보사 업 발굴	- 내부 주도 및 현지사무 소 주도 - 필요시 외부용역	규모와 사업 대상에 따라 조사 방법이 상이함	△	△	○	△	○	○	△	△	- 차관계약에 따라 컨설턴 스 선정 - 고용계약에 따라 자금지출	- 완공점검 및 사후평가(완공 점검 후 2년) 실시

자료: 저자 작성

### 3. 국제사회의 성과관리를 위한 사전조사 현황

국제사회가 공적개발원조 사업 평가 및 모니터링 시스템은 효과성 제고를 위한 성과관리를 강조하면서 평가제도 개선에 변화를 주고 있다. 이러한 변화에서 강조하고 있는 부분은 사업의 기획부터 실행, 종료 그리고 그 이후의 전 과정을 걸친 평가인데, 그 중 사전평가는 기존의 조사 방법인 기술·경제적 타당성 뿐만 아니라 정책·사회·환경 타당성 및 위험요인 분석 그리고 성과 관리 등에 대한 포괄적 사전조사의 중요성을 강조하고 있다(윤수재, 2013).

본 연구에서는 각 기관의 특성에 따라 사업 평가 방식에 차별화된 특징을 가지고 있으며 성과관리를 위한 체계적인 시스템을 구축하고 있는 영국, 덴마크, 일본 그리고 세계은행의 공적개발원조 사업 추진 절차와 사업 평가시스템에 대해 살펴보고자 한다.

#### 가. 영국

##### 1) 공적개발원조 사업의 수행 및 평가 체계

영국은 OECD DAC 회원국 중 2017년 원조규모에서 3위로 원조를 제공하고 있는 국가이다. 오랜 원조사업의 역사를 가지고 있으며 국제사회에서 원조효과성 논의를 주도해 온 대표적인 모범 공여국으로써, 1960~70년대부터 원조사업에 대해 경제적 타당성을 평가를 통해 사업을 발굴 및 선정하였다. 1980년대 들어서면서 제한된 예산 안에서 효과적인 사업 운영을 위해 평가의 중요성을 강조하였고, 1997년 해외원조를 총괄하는 독립 정부기관인 DFID(Department



for International Development)를 설치해 개발원조 사업의 평가와 모니터링에 대해 주도적인 역할을 부여하면서 효과성 제고를 위한 다양한 노력을 기울였다(DFID, 2011).

영국은 해외원조부서인 DFID가 주도적으로 공적개발원조 사업에 대한 평가 및 모니터링, 전략 수립 등을 담당하지만, 국제개발위원회(International Development Committee, IDC)와 원조영향평가위원회(Independent Commission for Aid Impact, ICAI) 역시 개발원조 사업의 성과를 파악하기 위해 외부평가, 모니터링, 자문 등을 시행하고 있다(DFID, 2011).

국제개발위원회(IDC)는 의회 산하에 있는 기관으로 DFID의 예산 지출을 감시, 정책 모니터링, 주제별 조사 등을 주로 담당하고 있으며, 원조영향평가위원회(ICAI)는 평가의 독립성 강화를 위해 설립된 독립기관으로 주로 비용대비 가치(Value for Money, VfM) 및 사전적 위험관리 등을 평가하는데 중점을 두고 있다. DFID의 평가부서(Evaluation Department)가 과정평가, 성과평가, 영향력 평가를 수행한다면, 원조영향평가위원회(ICAI)는 메타평가 및 사업의 수행 기관에 대한 감시 기능에 초점을 맞추는 등 평가의 책무성에 무게를 두고 있다(정지선, 오탉현, 2013).

## 2) 사업추진과 성과관리

DFID의 공적개발원조 사업 추진 절차는 평가 결과 및 여러 요인을 고려하여 사업계획(Business Plan)을 수립하고 예산안(Spending review)을 마련한다. 이때 현지 사무소는 국별 성과보고 및 향후 추진계획을 예산 요청의 근거로 제출하며, 예산안이 최종 승인이 되면 이를 바탕으로 국별사업실시계획

(Operational plan)<sup>2)</sup>이 수립된다. 수립된 사업계획에 따라 사업 발굴 및 사전 조사 단계에서 사업제안서가 작성되며, 각 제안서에 대한 검토 및 심사를 거친 뒤 사업이 진행되는데, 진행되는 사업은 성과관리를 위해 현지 사무소에서 매년 2회에 걸쳐 중점분야별 목표 달성에 대한 성과를 모니터링하고 본부에 보고한다. 본부의 성과관리위원회는 목표 달성여부에 따라 성과지표의 목표치를 조정하며 다음 해 예산안을 위한 자료로도 활용한다. (DFID, 2011b; 정지선, 오태현, 2013; 권을 외, 2014).

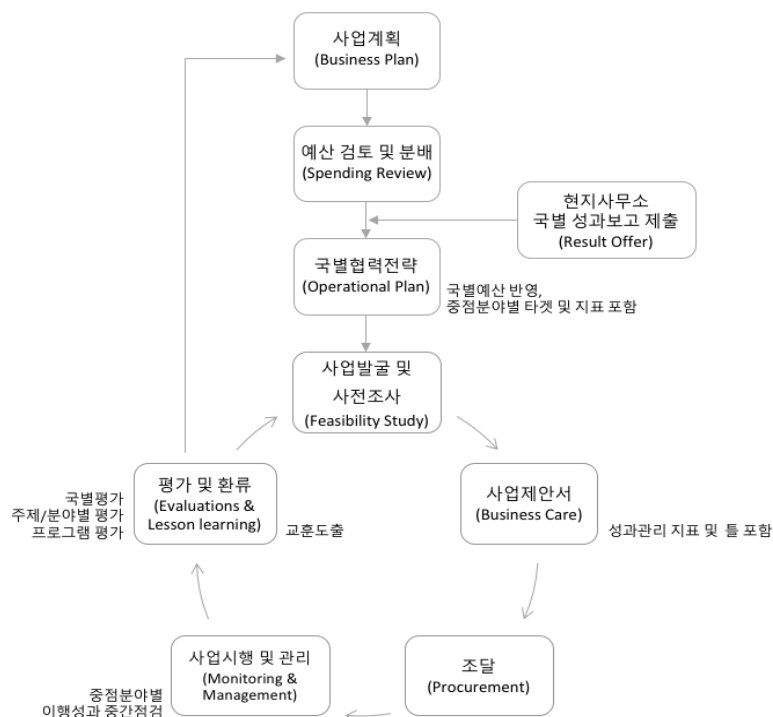


그림 1. 영국의 공적개발원조 사업의 추진 절차.

자료: DFID(2011a), p.4; 정지선, 오태현(2013), p.76 참고하여 저자 재구성

2) 영국의 경우, 국별 사업실시계획이 한국의 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)과 유사한 개념

영국 정부는 사업의 성과관리 강화 및 비용효과성의 중요성을 강조하면서 VfM의 제고를 위해 성과관리 프레임워크를 강화하였다. 일반적으로 VfM은 계획한 목적을 달성하기 위해 최적의 방법으로 자원을 사용하는 것을 의미하는데<sup>3)</sup>, DFID의 사업에서 VfM은 “빈곤퇴치를 위해 적은 비용으로 최대의 효과를 나타내거나 재정투입의 효과를 극대화”하는 것을 말한다. 이는 사업의 기획, 수행, 평가와 모니터링에 적용되는 기본 원칙으로 VfM을 검토하기 위해서는 경제성(Economy), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness)의 3E 기준을 사용한다(DFID, 2011a).

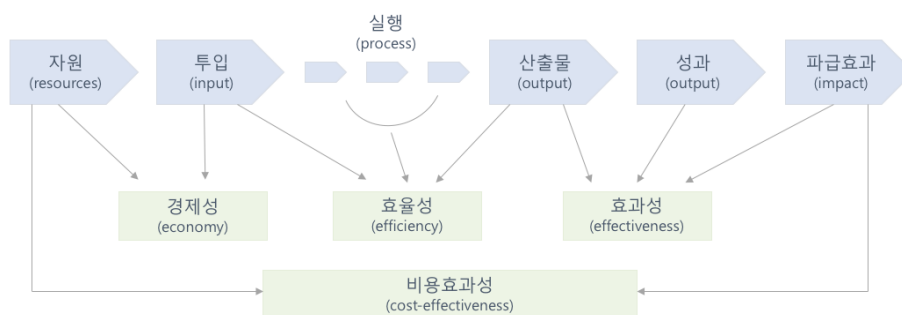


그림 2. DFID의 원조사업 절차 및 VfM의 3E 프레임워크.

자료: DFID(2011a), p.4; 권을 외(2014), p.52-53 내용을 참고하여 저자 재구성

DFID는 기존 top-down 방식의 성과관리 제도인 공공서비스협약(PSA) 대신 부처별로 사업 계획(Business Plan)을 수립하고 관리하도록 하며, 2010년부터 공적개발원조 사업 시 사업 발굴 단계에서 제안서(Business Case)를 도입하였다. 제안서는 분야별·주제별 전문가 및 현지 지역 전문가를 활용하여 내부 작성을 하도록 하며, 작성 대상은 예산 승인이 필요한 모든 양자·다자사업이다. 이는 성과 목표 달성을 위한 VfM 제고의 수단으로 경제성 분석 외에 거

3) <https://www.nao.org.uk/successful-commissioning/general-principles/value-for-money/assessing-value-for-money/> (2019.12.17. 검색)

버넌스, 지역사회의 파급효과 및 지속가능성, 위험요인, 성과지표 설정 등 사업의 발굴 및 기획단계에서 보다 포괄적인 평가를 위해서 시행한다(DFID, 2011b).

또한 영국은 다른 국가와 달리 개발원조 사업의 평가와 모니터링 시스템에서 독특한 특징을 가지고 있다. 이는 성과달성을 위해 수원국별로 사업 수행 전략 및 평가 전략을 세우고 있어, 사업의 계획과 실시 그리고 평가 및 모니터링이 서로 하나의 고리로 연결되어 있다는 점이다(윤수재, 2013).

이러한 전반적인 성과 목표 달성을 위해 비용대비가치 재고 차원에서 VfM 평가를 실시하고 전략계획의 수립을 위해 수원국의 경제·사회적 환경에 대한 자료를 수집해야 한다. 이러한 맥락을 바탕으로 사업의 전 과정에 걸친 평가 전략을 계획하며, 평가 시스템 강화를 위해 지속적인 노력을 해오고 있다.

## 나. 일본

### 1) 공적개발원조 사업의 수행 및 평가 체계

아시아에서 가장 큰 규모의 공적개발원조 사업을 실시하고 있는 일본은 2008년 유·무상원조가 통합되기 이전에 외무성과 재무성 부처가 각각 집행기관<sup>4)</sup>을 두어 유상원조와 무상원조를 분리하여 개별적으로 진행하는 개발협력 체제를 유지해 왔다. 이러한 유·무상 원조의 이원화된 구조와 활동은 원조효

---

4) 외무성 산하의 JICA(Japan International Cooperation Agency)는 기술협력 및 무상원조, 해외봉사단 지원 등을 담당하였으며, 재무성 산하의 JBIC(Japan Bank of International Cooperation)은 유상원조 사업을 담당하였음.

과성을 저해하는 원조분절화 문제로 부각되었고, 대내적으로 제도적 통합 요구가 지속되었다. 이러한 논의 가운데 2008년 외무성의 무상원조와 재무성의 유상원조는 유·무상 원조를 통합하는 기관인 New JICA(Japan International Cooperation Agency)로 통합하였다. 체제 통합 이후, New JICA는 기술협력, 양허성 차관, 무상원조 등 다양한 원조방식을 통합함으로써 원조 사업의 효과성과 효율성을 제고하게 되며 동시에 수원국과의 업무 분담을 명확하게 함으로써 혼란을 줄이고 복합적인 쟁점을 유연하게 대처하게 되었다. 무엇보다도 일본의 원조사업을 투명하게 관리 감독하고 평가함으로써 보다 높은 책무성을 유지하고 개발효과성의 위한 노력을 하고 있다(홍재환, 2012).

일본의 공적개발원조사업은 종합적인 전략을 수립하고 자문을 담당하는 ‘공적개발원조 전략위원회(the Board on Comprehensive ODA Strategy, BCOS)와 정책 주무기관인 외무성 그리고 실질적으로 사업을 집행하는 JICA가 중심이 되어 계획·집행·평가 및 모니터링을 수행한다. 그 중에서 사업에 대한 평가 및 모니터링 체계를 살펴보면, <그림 3>과 같이 외무성은 주로 프로그램형 사업, 국별평가, 분야별 평가와 상위의 정책중심 수준에서 수행되는 사업의 평가를 담당하고 있으며, JICA는 프로젝트 및 프로그램(개별사업) 수준의 사업 평가와 모니터링, 영향력평가 그리고 주제별 평가를 실시한다(OECD, 2016).

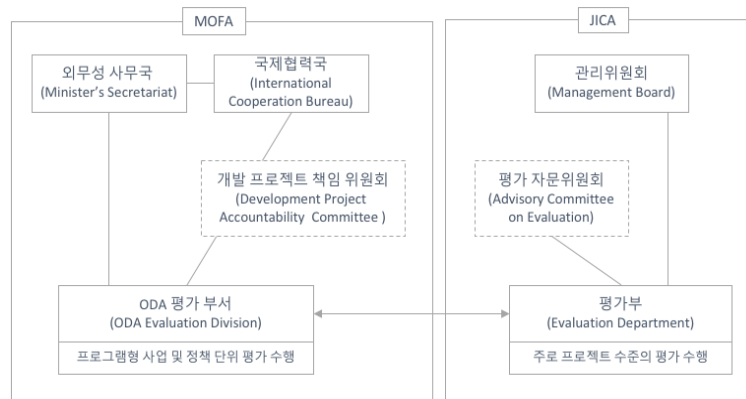


그림 3. 일본의 공적개발원조 사업의 평가 체계.

출처: OECD(2016), p.135를 바탕으로 저자 작성

## 2) 사업추진과 성과관리

JICA를 중심으로 사업 기획 체계 및 운영체계를 살펴보면, 공적개발원조 사업의 추진은 수원국 정부와의 정책대화 시 국별협력전략에 따라 후보사업을 파악한다. 이후 사업 발굴 단계에서 준비조사를 실시하는데, 이는 수원국 내 현지조사와 문헌조사 등을 바탕으로 개발사업 추진을 위한 기초자료(baseline data)를 수집 및 분석하여 사업 추진의 필요성과 타당성을 검증하는 사전조사이다. 2008년 new JICA로 체제가 통합된 이후에는 i) 미래의 협력사업 발굴 또는 사전 준비, ii) 정책입안 또는 마스터플랜 수립, 타당성 조사 등 수원국의 개발전략 수립을 지원을 위한 조사 등을 포괄하는 개념으로 기존의 사전 조사의 내용과 범위가 확장된 준비조사가 새로 도입되었다. 준비조사 실시 후에는 결과를 바탕으로 수원국의 공식적인 요청에 따라 사업 제안서가 작성되고 예산확보를 위해 내각에서 제안서의 심사 및 승인을 거치게 된다. 이후 사전평가, 사업시행 및 모니터링 그리고 사후평가 등 사업이 진행된다(JICA, 2010).

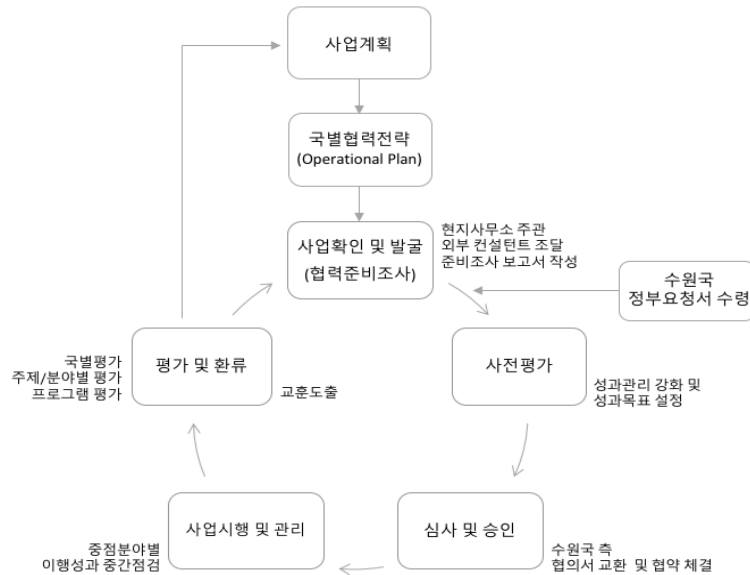


그림 4. 일본 공적개발원조 사업 추진 절차.

출처: OECD(2016) 자료를 바탕으로 저자 작성

또한 JICA는 프로젝트 및 개발효율성을 향상시키기 위해 계획-수행-확인-피드백의 사업 성과관리 주기에 따라 사업을 추진하며, 성과관리에 대한 평가는 JICA 내 평가부에서 담당한다. 사업의 성과 및 개발효과성 재고를 위해 사업의 평가는 사업이 기획되는 시점부터 종료된 이후까지 사업에 대한 평가를 진행하고 있다. 이때 단계별로 진행되는 평가의 내용은 사후 모니터링과 후속 프로젝트의 개선 그리고 새로운 프로젝트의 기획 및 조사 시 좋은 지표로 활용하고 있다(JICA, 2019).

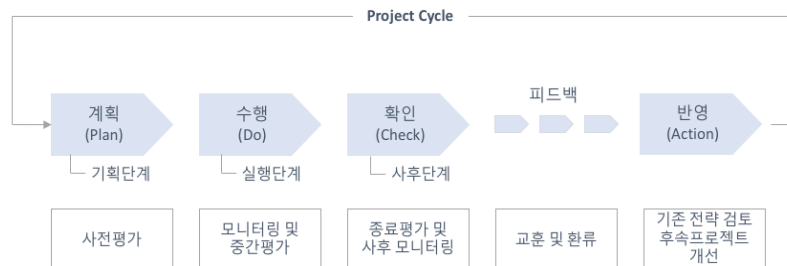


그림 5. 성과관리 주기 및 단계별 평가.

자료: JICA, 2019. p.11 바탕으로 저자 재구성

JICA는 프로젝트의 적절성 평가, 사업의 우선순위 설정, 개발효과성의 질적 재고를 위해 2001년부터 사전평가 제도를 도입하여 활용하고 있다. 사전평가는 사업 발굴과 사업 심사 단계 사이에 별도로 실시되는데, 이는 사업추진 여부 결정보다는 성과관리 강화를 위한 성과 목표 및 측정지표를 설정하고 품질관리를 위한 심층조사의 성격이 강하다. 평가 실시는 내부평가로 JICA 내부 전문가에 의해 진행되며, 사전평가는 모든 유·무상 원조 사업을 대상으로 실시하지만 약 2억 엔 미만의 사업은 사전평가 대신 간략한 평가로 대체한다. 사전평가의 기준은 OECD DAC의 5대 기준을 활용하되, 주로 사업추진의 필요성, 경제적/정치적 타당성, 목적 및 내용, 사회/환경 파급효과, 외부환경요인 및 위험요소 파악에 중점을 두고 평가한다(권을 외, 2014; JICA, 2010; 한국국제협력단, 2015).

종합해보면, 일본의 공적개발원조 사업은 사업의 계획단계부터 평가 및 모니터링 계획을 수립하고, 이를 바탕으로 사업 수행 시 모니터링, 중간평가, 종료평가 그리고 사후관리가 이루어질 수 있도록 한다. 이를 통해 사업 기획 시점부터 성과관리 및 성과지표들이 구체적인 계획이 수립되고, 사업 수행과정에서 모니터링과 평가가 긴밀하게 연계되어 궁극적으로 성과달성 및 개발효과성을 위한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.



## 다. 덴마크

### 1) 공적개발원조 사업의 수행 및 평가 체계

덴마크는 2017년 원조규모로만 볼 땐 한국과 비슷하나(덴마크 14위, 한국 15위), 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율로 비교하면 덴마크는 4위(0.74%)로 UN의 권고인 0.7%를 초과 달성하여 경제수준 대비 높은 ODA 비율을 보이고 있다.<sup>5)</sup> 또한 덴마크는 제한적인 원조예산으로 선택과 집중, 분야별 접근을 전략적으로 활용하는 모범 공여국이다.

덴마크의 개발원조 사업은 국제개발협력법에 따라 외무부(Minister of Foreign Affairs, MFA)의 개발협력장관(Minister for Development Cooperation)의 책임 아래 외무부 내의 남부 그룹(South Group)이라는 실무 조직이 양자원조와 다자원조를 포함한 전반적인 업무를 총괄 및 수행하고 있다. 1980년대까지는 개발협력을 담당하는 실무조직인 DANIDA(Danish International Development Agency)를 중심으로 개발협력 사업을 실시했으나, 1991년 조직 개편 이후 DANIDA는 기관의 명칭이 아닌 덴마크의 개발원조(Assistance)를 지칭하는 용어로 사용되고 있다(주동주, 2009). 덴마크는 정부가 원조정책의 시행을 주도함으로써 일관성과 효율성을 높이고 있고, 유·무상 원조 사업에 덴마크의 NGO 단체와 기업들의 활동을 연계시키는 정부의 방침에 따라 수원국과 자국 민간부문의 자발적 협력을 강화해 나가고 있다.

---

5) 2017년 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율을 보면 영국은 0.67%로 5위, 일본은 0.23%로 19위이며 한국은 0.14%로 26위이다(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE5#>, 2019.12.19. 검색).

개발협력사업의 평가 및 모니터링은 외무부(MFA)에 위치한 평가부서(Evaluation Department, EVAL)에 의해 진행되며, 주로 개발협력 평가를 계획, 수행하고 평가 결과는 개발원조 사업의 정책 및 전략개발, 평가 연구 등을 위해 대내외적으로 공유한다. 2014년 평가부서(EVAL)는 프로그램 설계 및 평가에 변화이론을 도입하여 개발원조의 효과성 평가를 개선하고 있다(OECD, 2016).

## 2) 사업추진과 성과관리

덴마크는 원조효과성 증진을 위해 개발정책에 대한 우선순위를 두는데, 2019-2022 원조계획에서는 갈등 분쟁 지역, 아프리카 지역, 친환경 정책, 젠더 이슈, 다자원조 등 5가지 영역에 우선순위에 두었다고 밝히고 있다(MFA, 2018). 개발협력전략, 원조에 대한 우선순위 그리고 국별·지역별 협력전략에 따라 개발원조 사업을 발굴한다. 발굴된 사업은 “더 나은 삶을 위한 권리(The Right to a Better Life)”의 협력전략에 따라 프로그램 또는 프로젝트를 구성 및 준비되고, 진행된 사업은 지침에 따라 지속적으로 모니터링 및 관리된다(DANIDA, 2013).

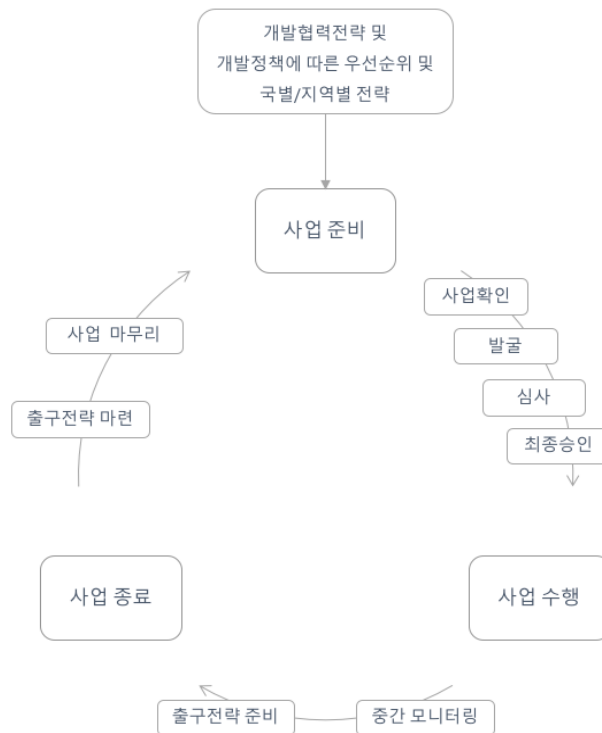


그림 6. 덴마크 공적개발원조 사업 추진 절차.

자료: DANIDA, 2013. 참고하여 저자 재구성

사업 준비단계에서는 OECD DAC의 평가기준에 따라 국별 프로그램 및 기타 프로그램/프로젝트를 준비하며 세부적으로 사업 확인-발굴-심사-사업기획 및 예산의 최종승인 단계로 이루어진다. 특히 사업 확인 단계에서 프로그램 전반의 전략, 프로그램 준비과정에 대한 실행계획, 5개 예산원칙에 따른 평가, 인권기반 및 양성평등에 접근한 심사, 친환경 심사, 결과 프레임워크, 위험관리 심사 등을 포함한 콘셉트 노트(Concept note)를 작성한다. 콘셉트 노트는 사업의 발굴, 심사 단계에서 부문분석, 예산지원 원칙 분석, 정책적 타당성, 기술적인 적절성 등 다양한 심층조사의 기초자료로 사용된다. 준비조사는 사업 담당부서의 내부인력이 시행하지만 분야별/지역별 전문가를 포함하기도 한다.

조사된 자료를 바탕으로 개별사업 및 프로그램 사업 문서를 작성하여 최종 심사 및 승인을 거쳐 사업을 수행하게 된다(DANIDA, 2013).

사전조사의 주요 목적은 예상 비용 대비 제안 사업의 기대성과의 충분성과 정당성에 대한 평가라는 점을 강조한다. 사업의 의도한 결과(산출물과 성과)와 비용(재정 및 인력)에 대한 명확한 분석과 검토를 통해 덴마크 개발협력의 영향력을 최대화 할 수 있도록 하고 있다.

## 라. 세계은행(World Bank, WB)

### 1) 공적개발원조 사업 추진절차

다자기구는 차관사업의 원조효과성과 질적 재고를 위한 다양한 사전검증 및 조사메커니즘을 두고 있는데 그중 세계은행은 원조사업의 성과평가, 연구 등을 가장 활발하게 실시하고 있는 기관 중 하나이다.

세계은행은 중·저소득국가의 개발 지원을 위해 자금 또는 개발협력 서비스를 제공한다. 사업 프로젝트들은 계획한 목표를 달성하기 위해 발굴-사전준비-심사-협상 및 승인-수행-평가 및 모니터링의 정해진 절차에 따라 사업을 수행한다. 사업의 발굴부터 종료까지 최소 4년 이상이 소요된다.

세계은행 그룹은 사업의 확인 단계에서는 국가지원전략(Country Assistance Strategy) 및 국가협력체계를 통해 최우선 사업을 파악한다. 수원국과의 협의를 통해 사업의 목표, 위험요소, 대체 방안 및 프로젝트 일정 등을 담은 사업

발굴을 위한 사업개요서(Project Concept Note)를 작성하고 수원국과 사업 수행 기관은 사업 준비를 실시하다. 사업 준비는 타 공여기관에 달리 수원국의 주도로 추진한다. 세계은행은 사전조사 시 필요한 기술 및 행정·재정 지원, 자문 등을 제공하고 수원국이 제공한 다양한 사전조사 및 관련 문서와 정보를 바탕으로 경제적, 기술적, 정책적, 위험요소, 사회·환경적 측면에서 사업 시행의 준비정도를 검토한다. 이때 사전조사는 길게는 몇 년이 걸리기도 한다. 검토된 사업은 이사회를 거쳐 승인 후 수원국과 계약을 체결하고 사업을 시작한다(World Bank, 2002; 2009).

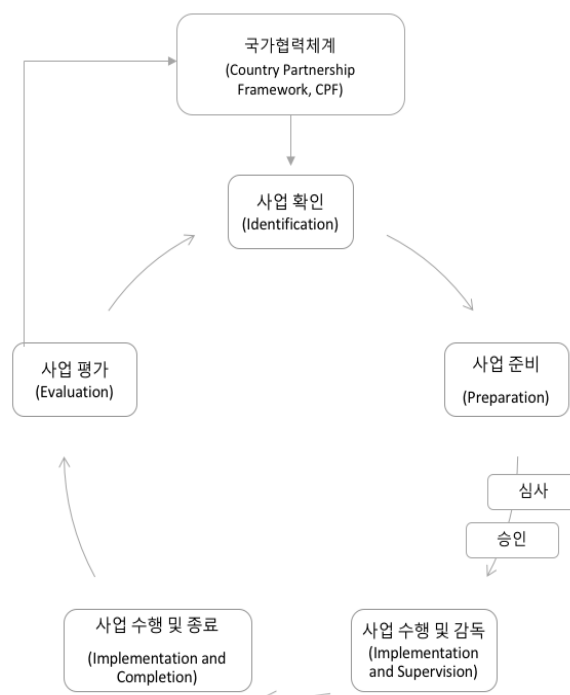


그림 7. 세계은행 사업 추진 체계.

자료: <http://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/project-cycle>

내용을 참고(2019.12.03. 검색)하여 연구자 재구성

## 2) 개발협력사업의 성과관리

세계은행은 그룹 내의 독립평가부서인 IEG(Independent Evaluation Group)와 기관 내부의 개발경제부서인 DEC(Development Economics Vice Presidency) 그리고 국제금융기관인 IFC(International Finance Corporation), 이렇게 세 개의 부서에서 사업의 성과관리 및 원조의 효과성 평가를 담당한다(OECD, 2016; 허유선 외, 2017).

먼저 독립평가부서인 IEG는 세계은행 그룹 내에서 수행되는 모든 프로그램 및 활동의 적절성, 효과 및 효율성 등 전반적인 평가를 수행한다. 주로 프로젝트의 사후평가를 진행하며, 원조의 책임성 및 새로운 방향을 제안하거나 개선 방안을 제시하기 위해 독립적인 평가를 실시한다(OECD, 2016).

기관 내부의 DEC에서는 개발연구그룹이 영향력평가를 수행하며, 세계은행에서 수행하는 활동뿐 아니라 타기관 사업에 대한 평가와 기술지원도 하고 있다. 평가 대상사업에 대해 프로젝트 설계 및 수행에 대해 전략적인 가이드라인을 제공하며, 공여국과 수원국도 함께 참여시켜 프로그램에 대한 이해 및 인식 제고에 힘쓰고 있다(World Bank Group, 2016)

국제금융기관인 IFC 내 성과측정부(Result Management Unit)에서 수행하는 평가는 많지는 않지만, 주로 정부나 민간기업에 개발원조에 대한 자문 및 성과에 대한 평가를 수행한다(허유선 외 2017).

세계은행은 다양한 재원으로 산발적으로 수행되어 오던 평가의 재원을 단일화하고 효율적으로 조정하려는 노력을 기울이고 있다.

## 마. 국제사회의 성과관리 체계와 사전조사 비교 분석

영국과 일본, 덴마크, 세계은행은 성과관리의 범위와 목적, 평가 주체와 구성 상에 일부 차이는 있으나, 국별협력전략 및 지역별/분야별 전략을 바탕으로 사업을 발굴하고 체계적인 사전조사 및 평가를 실시하고 있다.

이는 기존의 기술적·경제적 타당성 위주의 사전조사에서 벗어나 정책적 타당성, 사회/환경적 파급효과, 위험관리 등을 포괄적으로 검토하는 심층적인 사전조사를 하고, 그밖에도 거버넌스, 이해관계자 분석, 협력기관에 대한 파트너십 등 기관별로 다양한 요소를 추가하여 검토한다. 또한 사전조사 시 정책 협의 및 현지조사를 통한 자료 수집이 아닌 외부 컨설턴트, 현지사무소의 지역 전문성과 현지 네트워크 등의 참여로 다학제적인 심층 분석을 실시하여 사업 발굴 및 형성, 분석 및 심사 단계의 전문성을 높이고 있다.

이렇게 조사 및 분석된 결과는 사업의 수행, 모니터링, 평가 그리고 사후 관리를 위한 근거 문서 및 성과관리의 기초자료로 반영되고, 사업의 타당성 검증 및 성과관리를 통해 개발협력 사업의 품질강화 및 개발효과성을 높이는 데 중점을 두고 있다.

주요 국제사회의 사전조사 체계를 비교하면 아래와 같다.

표 3. 주요 국제공여국의 사전조사 체계 비교

공여기관	조사주체	조사대상	준비 및 조사기간	조사항목							
				정책적 분석	경제성 분석	사회/ 환경	위험 요인	재정 분석	재원 조달	성과 관리	기타
DFID (영국)	- 내부 분야별 전문가 및 현지 사무소 주도 / 필요시 외부 컨설턴트 활용	- 예산 승인이 필요한 모든 양자·다자 사업	3~18개월	○	○	○	○	○	○	○	지원옵션별 VfM분석
JICA (일본)	- 외부 컨설턴트 주도 / 내부 인력은 취합, 관리	- 사전조사는 발굴된 후보 사업 중 외무성과 협의 / 사전 평가는 모든 사업	사전 조사: 6~12개월 사전 평가: 1달	○	○	○	○	○	○	○	기술적 타당성
DANIDA (덴마크)	- 내부 전문인력 및 현지 사무소 주도	- 예산 승인이 필요한 모든 양자·다자 사업	최소 12개월	○	○	○	○	○	○	○	인권, 젠더, 기후변화, 역량개발, 파트너십
세계은행	- 외부 컨설턴트 주도 / 필요시 수원국 협력	대부분의 차관 사업	6개월~3년 (사업내용에 따라 상이함)	○	○	○	○	○	○	○	거버넌스, 인권, 젠더, 기술적 타당성, 사회경제적 영향분석

자료: DFID, 2011, 2011a; JICA 2010; DANIDA, 2013; World Bank Group, 2009, 2016; OECD, 2016. 내용을 바탕으로 연구자 재구성



## IV. 보건 분야 개발사업의 사전조사 사례 분석

이 장에서는 앞서 살펴본 사업 기획단계에서의 사전조사의 항목들을 토대로 의료시설 건립 사업의 사례분석을 하고자 한다. 사업 수행으로 얻어진 결과를 재분석 하는 방식으로 사업 기획 당시 사전 조사 및 사전 평가가 얼마나 적절하게 준비되었는지에 관한 내용분석에 집중하였다.

### 1. 사업의 개요

본 연구의 대상으로 삼은 베트남 투아티엔 후에성 종합병원(Thua Thien Hue General Hospital, 이하 후에성 종합병원)은 성급 병원(Provincial Hospital)으로써 투아티엔 후에성의 후에중앙병원(Hue Central Hospital, 2,000 병상 규모)과 9개의 현급 병원(District Hospital, 50~100병상 규모)들과의 연결 역할을 하는 중간 정도 규모의 병원으로 계획되어 한국수출입은행(EDCF)의 차관지원을 통해 2009년에 병원 건축을 시작하여 2013년 5월 공식적으로 병원 개원 후 운영을 시작하였다.

그러나 개원 이래 의료인력 확보 실패(필요 인력 중 약 30% 고용), 낮은 의료기술(대부분 의대 신규 졸업인력), 병원경영의 비효율성(접근성 부족, 적자 운영) 및 환자부족(하루 평균 100명 이하) 등으로 병원가동률이 저조하게 나타나는 등 병원경영 전반에 걸쳐 어려움을 겪게 되었다.

이에 투아티엔 후에성 인민위원회는 유·무상 원조사업에 대한 베트남 총괄 기관인 기획투자부에 후에성 종합병원에 사후관리를 요청하며, 우리나라 외교부는 후에성 종합병원 사후관리를 위한 무상 공적개발원조 사업(베트남 중부

지역병원 사후관리 기술협력사업(Q-health)<sup>6)</sup>, 2015~2020)을 코이카를 통해 추진 및 진행하고 있다.

표 4. 후에성 종합병원 사업 수행 내역

수행기관	진행사항	발생시기	주요내용
EDCF	사업형성조사	2006.11.	사업대상 지역 및 부대시설 등 분석과 사업규모 등의 적정성을 검토 및 현지방문
	차관체결	2007.08.	
	사업실시	2009.	병원건축 시작
	사업종료	2013.01.	병원운영 착수
KOICA	사업요청서 제출	2013.10.	후에성 종합병원 사후관리 요청
	타당성 조사	2014.03.	1차 사업형성 조사
		2014.11.	2차 사업형성조사 및 실시협의
	사업실시	2015.~	사후관리 기술협력사업

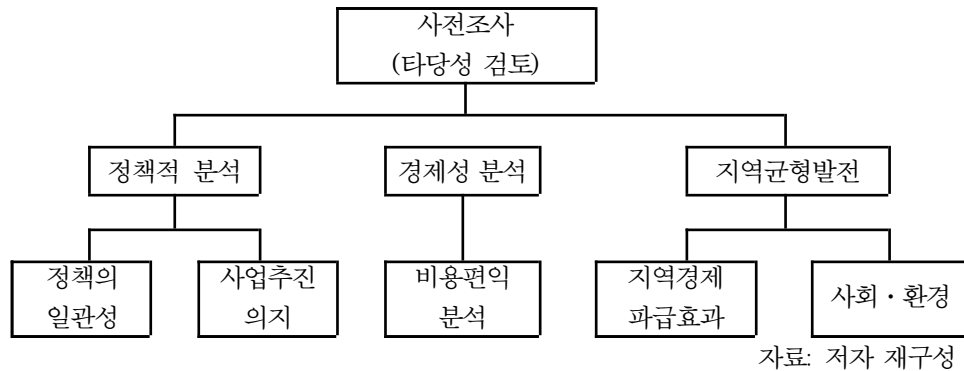
자료: 동 사업의 기초선 조사(2016); 감사원(2017), 연구자 재구성

## 2. 사업기획 단계 분석

사례분석을 위한 분석지표는 KOICA에서 제시한 사전평가 항목 및 EDCF에서 제시한 사전 평가지표 가이드라인을 기초하여 세부 평가항목을 정하였다. 분석을 위한 분석틀은 아래 <표 4>와 같다. 사례분석은 사전조사의 적절성 및 타당성, 개발효과성에 대해 분석하는 것을 목적으로 한다.

6) 사업세부내용: 병원운영 컨설팅(중장기 발전계획 및 액션플랜 수립), 역량강화 프로그램(전문가 파견을 통한 현지연수, 초청연수, 후예의과대학을 활용한 의료인력 역량강화) 및 의료기자재 지원 등

표 5. 사례분석을 위한 사전조사 분석틀



## 가. 정책적 분석

### 1) 정책의 일관성 및 추진 의지

베트남 정부는 국내 의료분야의 발전을 위해 2010-2020 헬스케어 마스터플랜<sup>7)</sup>을 만들었다. 그 주요내용은 각 지역에 반드시 300~800 병상 규모의 종합병원을 적어도 하나 이상 두어서 1,600~1,800명의 주민 당 1병상이 배정될 수 있도록 하고, 각 지역의 지역병원과 민간병원들은 1,500~1,700명의 주민 당 1병상이 배정될 수 있도록 50~200병상을 갖추는 것을 목표로 하고 있다. 또한, 보건 분야 5년 발전 계획(2016-2020)<sup>8)</sup>을 세워 질병유병율과 사망률의 감소, 평균 수명 연장과 같은 기본적인 보건지표의 향상뿐만 아니라 의료보험의 확산, 전통의학과 최첨단 의학의 결합, 지역 간/병원 등급 간의 의료서비스 및 의료인력 격차 감소, 의료진의 역량강화를 위한 교육제공 및 병원 운영과 보건 정책의 관리 능력 향상을 통한 보건 분야의 체계적 구조 조정 등 보건의료 분야

7) Decision No.153/2006/QĐ-TTg

8) Plan for People's health protection, care and promotion 2016-2020 (2016)

발전의 중점을 두었다. 이와 관련하여 베트남 의료시설 건립 사업을 둘러싼 정치적 환경을 종합 분석해 보면 다음과 같다.

#### 가) 관련 계획 및 정책 방향과의 일치성

후에성 종합병원 건립사업을 추진하기 이전부터 베트남 보건부와 교육훈련부가 각각 운영하고 있는 최상급 종합병원인 후에중앙병원과 후에 의과대학병원 외에도 10개의 준 종합 지역병원(50~100 병상 규모) 등 다수의 의료기관이 운영 중에 있었다. 그러나 지역주민의 의료수요를 충족하기 위한 적절한 공급체계를 갖추고 있었음에도 불구하고, 투아티엔 후에성을 특별시로 승격시키기 위해 지역 인민위원회는 필수조건인 500병상 규모의 종합병원 건립을 추진하고자 한국에 유상원조 지원을 요청하였다.

이에 2006년 사업예정지에 대한 현장조사 시 투아티엔 후에성에서 직접 설립·운영 중인 병원이 없으며 후에성 종합병원 건립을 통해 후에 중앙병원의 병상부족 현상을 해결할 수 있다며 사업 추진이 타당하다고 분석하였다(감사원, 2017).

표 6. 지역별 의료시설 분포 (2006년 기준)

지역	2006				
	합계	Hospital	Regional Polyclinic	Sanatorium/ rehab.hospital	Medical service unit
전체	12,420	847	822	32	10,672
하노이시	277	18	23	-	232
호치민시	389	36	29	1	317
다낭시	69	12	-	1	56
투아티엔 후에성	182	12	15	1	153

자료: GENERAL STATISTICS OFFICE of VIET NAM 의 자료를 바탕으로 연구자 재구성

이 사업은 건립 사업 초기에는 베트남의 보건의료 발전 계획에 맞춰 사업을 진행했다고 보기 어렵다. 그러나 현재 KOICA를 통해 병원의 중장기 발전 전략의 개발, 세부 진료과 분야의 컨설팅 제공, 기자재 공급 등의 사후관리 사업을 진행하고 있어 장기적인 측면에서 볼 때, 역량 강화 및 병원의 체계적인 운영으로 지역 보건의료시설과 후에 중앙병원을 이어주는 중간 역할을 하며 궁극적으로는 베트남 보건의료 발전 계획과 밀접한 연관성이 있다고 볼 수 있다.

#### 나) 사업추진 의지

베트남의 병원 소속기관은 중앙정부인 보건부 소속의 종합병원(대학병원의 경우 교육 훈련부 소속)과 지역정부 인민위원회의 보건국 소속의 병원으로 나누는데, 이 사업은 투아티엔 후에성을 특별시로 승격시키고자 지역 인민위원회에 의해 지어진 보건국 소속의 종합병원이다.

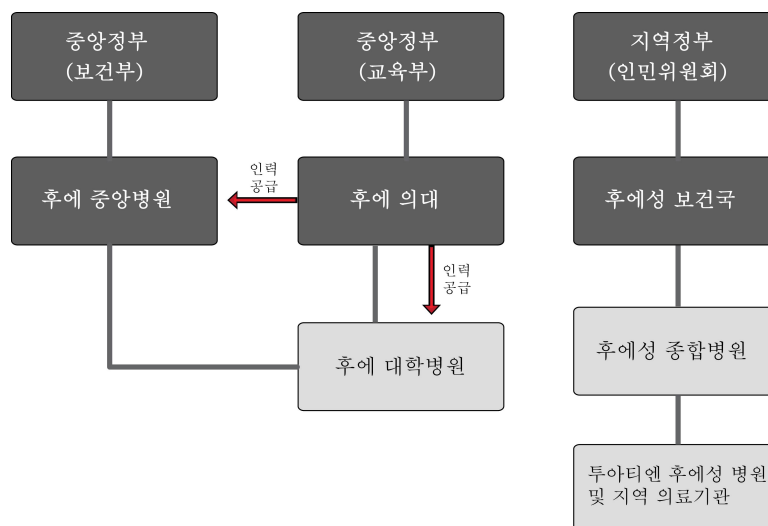


그림 8. 베트남 의료기관 지원 체제(연구자 재구성).

이 사업은 병원건립 단계에서 투아티엔 후에성 인민위원회와 지역 보건국(Health Department of Hue Province, 인민위원회 산하 지방행정기구) 및 기획투자부 등과 사업비용 및 사업규모 등에 대한 협의만 실시하였을 뿐, 베트남의 의료인력 부족이나 의료인력 확보방안을 면밀히 검토하거나 보건부의 의견을 수렴하는 과정 등을 거치지 아니하였다. 베트남의 보건의료체계를 총괄하고 있는 중앙행정기관(보건부)과 사전 기획 단계부터 충분한 논의(병원 부지 선정, 인력 확보 방안 등)없이 추진한 결과, 개원 후 병원 운영에 어려움을 겪었다.

## 나. 경제성 분석

사업의 기획단계에서 경제성 분석은 사업 추진여부를 결정하거나 사업을 기획할 때 자원의 효율적인 배분에 효과적이고 유용한 정보를 제공할 수 있다.

나아가 사업의 경제성에 대한 자료는 정책적 분석에 있어서 기본적이고 필수적인 자료로 활용된다. 경제성 분석은 수요 분석, 편익 산정 및 비용 분석을 통해 도출된 편익 및 비용수치들을 활용하여 경제적 타당성을 평가한다(이호준 외, 2012).

이 중 비용편익분석은 경제성 분석에 필수적일 뿐 아니라, 직접 준석을 수행하지 않더라도 사업의 비용과 효과의 가치를 경제적 시각으로 바라볼 수 있게 해준다. OECD(2006)에 따르면 비용은 초기 투자와 유지 및 사업의 운영에 필요한 비용을 포함하며 사업으로 인한 부정적 효과 즉 사회적 비용을 반영하는 것을 의미하고, 편익은 사업으로부터 발생하는 모든 사회적 복지 증가를 뜻하며 직접적 편익과 간접적 편익 그리고 사적 편익과 사회적 편익 등을 모두 고려하는 것을 의미한다. 비용과 편익을 모두 정량화하기는 사업의 특성과 내용에 따라 어려움이 따르지만, 사업의 모든 직·간접 비용과 편익의 요소들을 검토하여 분석하면 장기적인 측면에서 사업을 기획, 수행 그리고 나아가 성과 측정 및 관리하는데 유용한 자료로 활용될 수 있다(김종섭, 이은석, 박소희, 2017). 이와 관련하여 이 사례는 실제 발생한 편익을 분석하며, 병원 설립의 경제성 분석을 수행할 경우 편익 추정은 전체적인 사업 운영의 이해를 도울 수 있음을 확인하였다.

#### 1) 의료시설 설립 사업의 편익 분석

주로 의료 접근성이 있는 지역에 새로운 의료시설이 개설되면 의료서비스 질 개선과 주변 병원을 이용하던 환자들의 이동으로 인해 편익이 발생한다. 하지만 이 사업에서는 병원이 설립된 후 편익이 발생했다고 볼 수 없다.

후에성 종합병원이 설립된 풍디엔현(Phong Dien District)은 도심지인 후에시에서 약 20km 떨어져 있고 풍디엔현 내에서도 외곽지역에 있다. 병원의 위치가 베트남 남북 축의 1번 도로상에 위치하고 있지만, 동일 축선의 교통의 접근성은 매우 떨어지고 대중교통이 발달되지 않았다. 그러다 보니 대중교통을 이용하여 병원에 다니기가 어렵고 오토바이나 Coach를 이용해도 시내에서 병원까지 이동시간도 약 40분가량 소요되어 교통비 또는 이동시간 절감에 따른 편익이 발생하지 못했다.

후에성 종합병원은 의료 접근성이 전혀 없는 지역이 아니고 주변에 후에성 종합병원을 비롯하여 1개의 District Hospital 과 16개의 Health clinics, 1개의 Regional Polyclinic 가 위치하고 있다. 일반적으로 2, 3차 의료기관을 선호하는 주민들의 인식으로 3차 의료기관으로 환자들이 몰려 기존 병원들의 혼잡 비용을 낮추고 새로운 병원은 짧은 대기시간과 함께 더 많은 진료를 받을 수 있다. 하지만 이 사례의 경우 후에성 종합병원에 대한 신뢰도가 낮고 1, 2차 의료기관의 환자들이 전원을 원하지 않아 시내 대형 병원으로 직접 전원을 가는 상황이었으며 투아티엔 후에성 내 의료전달체계 안에서도 성급병원으로의 역할을 제대로 하지 못하고 있었다. 결과적으로 환자들의 이용이 적어 혼잡비용 절감에 따른 편익이 직·간접적으로 발생하지 못하였다.

## 2) 수요 분석

투아티엔 후에성 전체에 위치한 6개의 산업단지 중 후에성 종합병원이 위치한 풍디엔(Phong Dien)현 지역에 2개의 산업단지가 위치하고 있으며 특히 병원과 인접한 지역에 대규모 산업단지가 위치하고 있어 향후 병원의 잠재적 고객으로 활용 가능할 것으로 예측했다. 그러나 병원 부지는 주거밀집지역이 아



닌 곳에 위치해 있어 병원 주변에는 지역상권이 형성되지 않았다.

또한 베트남 의사들은 공공병원에서 근무하며 주말 또는 근무시간 후 개인 클리닉 또는 민간병원에서 추가 수입을 얻고 있다. 후에성 종합병원의 경우, 다소 외곽지역에 위치하고 있고 인근에 주거 밀집지역이 형성되어 있지 않다. 이는 주거 환경이나 병원 주변 환경이 좋은 일자리로 인식되지 않아 의료 인력의 유입이 어려웠다.

### 3) 재원조달 가능성

베트남은 사회주의의 틀은 유지한 채 점진적으로 경제체제만 시장자본주의로 전환한 국가이다. 이로 인해 베트남의 거버넌스 구조는 공적인 행위자 외 사적인 행위자들이 비공식적인 관계가 되어 혼재되어 있어 권력이 수직·수평적으로 분산되어있다. 이러한 특징은 보건의료 체계와 재원 조달경로를 통해 확인이 가능하다.

베트남의 건강보험기금에 대한 재정적 자원은 외부 원조, 고용인(기업), 피고용인(개인)으로부터 마련되지만 이 기금을 걷는 주체는 중앙(보건부), 지방(성급 보건국) 그리고 사회보장청(VSS)로 나뉜다. 그리고 이 기금에 의해 운영되는 각종 의료보험 제도 및 프로그램 등을 제공하는 서비스 주체들은 중앙, 섬급, 현금 단위의 병원, 사급 단위의 보건소, 민간 의료 등 다양하게 구분된다(백용훈, 2018).

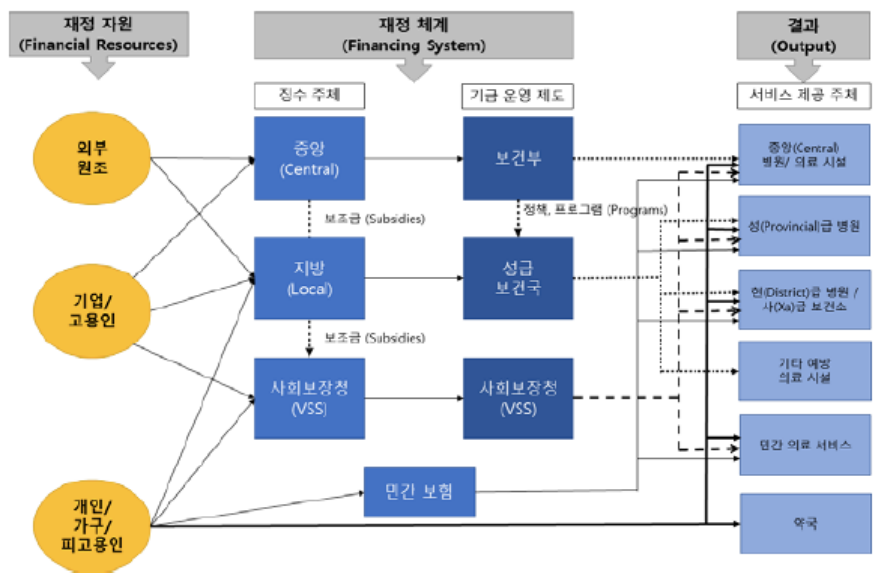


그림 9. 베트남 보건의료 시스템의 체계와 자원 조달 경로.  
 (자료: 백용훈, 2018. 재인용)

<그림 2>를 통해 확인할 수 있듯이 베트남의 보건의료 체계와 자원 조달 경로는 상당히 복잡한 구조를 가지고 있다. 즉 각 지역 보건부서의 재정 운영과 건강보험 기금의 분배에 따라 병원의 양적 및 질적인 수준에 차이가 날 수 밖에 없다. 이는 중앙의 보건부로부터 좋은 제도와 정책 프로그램을 계획할지라도 지방 수준에서 그 관심과 역량이 미흡할 경우 긍정적인 성과가 나타나기가 어렵다(백용훈, 2018).

후에성 종합병원을 기준으로 살펴보면, 중앙 보건국이 아닌 성급 보건국으로부터 시설 등 운영비를 지급받고 진료비와 약품 등의 비용은 건강보험 기금으로 운영되고 있다. 2014년 투아티엔 성의 특별시 승격이 무산되면서 지역 보건국의 지원이 줄어들어 병원 재정 및 운영에 문제가 되었다. 또한 의료보

험 정책 상 각 병원마다 의료보험 적용 가능한 환자 수를 제한하고, 미 등록 환자가 방문 시에는 진료비용을 추가로 내야하는데 후에성 종합병원의 의료보험 환자 쿼터는 8,000명으로 같은 성 내 다른 지역 병원에 배정된 환자 쿼터 35,000~40,000명에 비해 아주 적은 숫자이다. 이는 후에성 종합병원에 찾아오는 신규환자 유입에 영향을 미쳤다. 환자 유입의 부족으로 자체 수입을 통한 초과임금 지급이 쉽지 않다 보니 의료 인력의 유치에도 어려움을 겪었다.

## 다. 사회적 환경 및 지역균형 발전

사회적 환경 분석의 경우, 대상 지역의 인구통계, 종교, 환경에 대한 관심의 변화, 교육 수준, 관습, 신념, 가치관 등 다양한 사회문화적 요인 파악이 선행되어야 하며 수혜자의 참여를 활성화 할 수 있도록 제도적 장치 또는 전략이 충분한지 등을 분석해야 한다.

### 1) 의료인력 현황

병원 건립 및 운영 요소 중 가장 핵심적인 요소는 ‘인력’이다. 성공적인 병원 운영과 효과적인 의료서비스 제공을 위해서는 다양한 진료과목에서 숙련된 인력 확보가 충족되어야 한다. 병원에서 필요로 하는 인력이란 의사, 간호사를 비롯한 의료 인력만 말하는 것이 아닌 방사선사, 임상병리사, 물리치료사 등의 의료지원 인력, 의공기사 등의 기술지원 인력 그리고 원무, 인사 등의 행정 인력 등 포괄적인 인력을 말한다.

베트남 전역에 걸쳐 의료 인력은 인구 수 대비 매우 부족하며, 대부분의 병

원들은 환자들을 과잉진료하고 있다. 특히 공공병원은 시설과 인력이 부족한 데 과잉진료까지 더해져 의료서비스의 질을 더 떨어뜨리고 있다. 또한, 의료시설 및 보건인력이 대부분 도시에 집중되어 있어 도시에서 벗어난 외곽지역에 있는 병원은 숙련된 의료 인력을 확보하기 어렵다. 의료 인력의 부족은 지역 내 다른 병원과의 경쟁력에서 밀려 내원 환자 감소의 중요한 요인이 되고 계층 및 지역 간 불평등 문제로까지 야기될 수 있다.

표 7. 연도별 인구 천 명당 의사·간호사의 수

	(단위; 명, %)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Doctor</b>							
Vietnam	0.70	1.15	0.82	1.18	0.78	0.79	0.82
Korea	1.98	2.04	2.08	2.17	2.22	2.26	2.31
<b>Nurses / Midwives</b>							
Vietnam	1.23	1.13	1.44	1.23	1.42	1.41	1.43
Korea	5.62	4.75	4.87	5.24	5.64	6.01	6.86

자료: data.worldbank.org/indicator를 바탕으로 연구자 재구성

표 8. 베트남 의료인력 현황

(단위; 명)

	2008	2011	2014	2017
Doctor	57,300	62,800	71,800	74,400
Assistant Physician	49,800	54,200	58,300	53,600
Nurse	65,100	88,100	102,000	107,600
Midwife	23,000	27,900	29,100	29,300

자료: GENERAL STATISTICS OFFICE of VIET NAM를 바탕으로 연구자 재구성

베트남의 의과교육 체계는 프랑스 의과교육체계의 영향을 받아서 일반의를 양성하는데 초점을 맞추고 있으며, 전문분야 선택과 상관없이 모든 학생들에게 동일하게 적용된다. 졸업 후에는 크게 학술과 임상 트랙으로 구분되는데 각 교육 과정은 2~3년의 교육과 연수 및 임상 수련의 과정을 거치게 되며, CK<sup>9)</sup> 과정은 한국의 수련의 과정과 유사하다(한국국제협력단, 2014).

후에성 종합병원은 500병상 가동 시 총 180명의 의사를 확보할 계획을 갖고 있었는데, 2016년 7월 현재 총 의사 인력은 28명(전문의 9명, 일반의 19명)으로 전체 의사 인력 중 일반의 비율이 68%로 숙련된 의사 인력이 매우 부족한 상황이었다.

9) 전문의 과정으로 CK1과 CK2으로 나눈다. CK1은 수련의 과정 이후 전문의 1단계 교육과정 이수 후 CK1 시험에 합격해야하고 CK2는 CK1을 수료한 사람이 3~4년의 교육과정을 밟아야 이수할 수 있다.

표 9. 후에성 중앙병원 직급별 의사 현황 및 100병상 당 의사 수 비교(2016.07. 기준)

(단위: 명)

	박사/ CK2 이상	석사/ CK1 이상	일반의	합계	의사 수 / 100 병상 <sup>10)</sup>			
					박사	석사	일반의	합계
의사 수	1	8	19	28	0.5	4.2	10	14.7

자료: 동 사업 기초선조사 보고서(2016) 및 후에성 종합병원 제공, 연구자 재구성

이는 병원의 진료 수준을 결정할 수 있는 의사의 대부분이 일반의로 구성되어 있어 실질적으로 높은 수준의 의료서비스를 기대하기는 어려운 상황이다. 베트남의 국공립 의료기관은 중앙정부인 보건부나 지방정부인 인민위원회에서 관리하고 있다. 성공적인 병원의 운영과 지역 내 의료서비스를 제공하기 위해서는 우수한 인력 확보가 필요하다. 그러나 후에성 종합병원의 경우 병원건립 단계에서 보건부의 의견을 수렴하지 않고, 투아티엔 후에성 인민위원회와 협의하여 진행된 사업으로 보건부에서 의사인력 확보에 대한 지원이 없었다.

## 2) 지역사회 인지도

투아티엔 후에성 내 후에시에는 100년이 넘는 역사를 가진 베트남 국내에서도 인정받는 후에중앙병원이 있다. 이 병원은 의료진의 명망이 높고 후에성 주민들로부터 강한 신뢰를 얻고 있지만 오래된 시설로 넘쳐나는 환자들을 수용하기가 어렵다. 또한 후에중앙병원 인근에 후에 의과대학병원이 있어 전문의 수련도 함께 겸하고 있어 고급 의료진의 유입이 높다.

10) 100병상 당 직원 수 : (직원 수/병상 수)\*100병상 당 직원 수  
2015년 병상 운영 수인 190병상을 기준으로 분석함.

후에성 종합병원 또한 규모, 시설, 위생상태 등에서는 지역 내에서 우수하다. 그러나 적절한 인력 공급의 부재와 접근성 등으로 후에중앙병원과 후에 의과대학병원 등에 대부분의 환자들이 내원했다. 이는 결과적으로 환자 수 부족으로 나타났다.

표 10. 투아티엔 후에성 지역 병원 현황 비교 (2015년 기준)

		후에성 종합병원	후에중앙병원	후에 의과대학병원
병상 수		190 <sup>11)</sup>	2,102	700
병상 가동률		86.1%	104~128%	110%
환자 수	입원	9,415	80,000	28,201
	외래	57,620	350,000	1,121,829

자료: 동 사업 기초선 조사 보고서(2016)를 바탕으로 연구자 재구성

적절한 인력 공급의 부재, 환자 수 부족, 경영난 악화 등의 이유로 지역 보건국에서 중앙 보건부로 거버넌스 이관되고 이후 병원 인력의 수는 현저히 늘어난 것을 볼 수 있다. 특히 전문의의 비율은 이전에 비해 2.5배 증가되었다. 후에성 종합병원의 병원 인력은 후에 중앙병원의 파견 인력을 포함하고 있다. 파견 인원 수와 파견 기간은 과별 및 직종별로 상이하지만, 각 과별 경험 있는 의료 인력들을 파견함으로써 인력 부족 및 기존 의료 인력의 경험 부족 등이 보완되고 있다.

이러한 변화는 병원 인력의 증가 및 역량강화를 통해 의료서비스의 질을 높여 전문병원으로 성장할 수 있는 기반을 마련하고, 나아가 지역 주민의 건강 수준을 향상시키는 목표를 달성할 수 있다.

11) 총 병상수 : 500병상으로 2015년 기준 190 병상만 운영

표 11. 2017년 9월 후에성 종합병원(현, 후에 제2 중앙병원) 인력 현황

No.	직종	인원 수	
		2016.07.	2017.09.
1	Master & Ph D.	0	26
	CK 2	1	7
	CK 1	8	18
	일반의	9	21
2	간호사(Nurses)	113	138
3	기술직(Technician)	22	45
4	약사(Pharmacist)	14	17
5	조산사(Midwives)	11	15
6	행정직(Administration)	81	58
7	기타(Others)	14	51
합계		269	396

자료: 동 사업 기초선조사 보고서(2016) 및 중간평가 보고서(2017), 연구자 재구성

### 3) 기술적 환경

기술적 환경 분석은 공적개발원조 사업으로 지원되는 기술이 수원국에 경제적으로 도입하고, 안정적으로 유지관리 할 수 있는 적합한 수준의 기술인지 여부를 분석한다. 또한 수혜자들의 역량이 낮아 기술의 유지·보수에 적절한 관리가 이루어지는데 한계가 있기 때문에 기술을 지원한 이후에도 기술 확보를 위해 교육훈련이 사업 내용과 전략에 함께 반영되어야 한다. 원조 사업으로 지원되는 기자재 중 일부는 통관 시 실제로 사용하기까지 오랜 시간이 걸리기 때문에 장비의 수명기한을 확인하고 지원하는 것도 중요하며, 수원국 내에서 구입이 가능한 장비는 수원국 내에서 구입하는 것이 지속적인 관리 및 기자재 사용의 효율성을 높이는 것이다.



후에성 종합병원은 건립 추진 단계부터 종합병원 운영의 경험 및 전문지식에 대한 이해가 적은 현지 관계자들로 구성되어 보건의료시설 및 기자재 선정 시 충분한 논의가 이루어지지 않고 대부분의 한국산 장비로 공급되었다. 한국에서 지원된 의료 기자재의 경우 현지에 대리점이 없어 부품을 구하기가 어렵고, 한국에서 부품을 구입하여 수리할 경우 비용이 많이 들어 수리를 하지 못한 기자재가 다수 있었다. 일부 장비의 경우 환자 부족 및 인력의 역량 부족 등의 이유로 개원 이래 전혀 가동이 되지 않아 정상적인 가동이 되지 않는 장비가 있음을 확인하였다.

### 3. 종합적 분석

사업의 사업추진과정을 살펴보면, 한국정부는 두 가지 목적으로 원조를 공여했다는 것을 알 수 있다. 하나는 한국의 공적원조 지원 정책(국별협력전략(CPS)상 중점분야인 기타(보건의료) 지원이고, 다른 하나는 사회적으로는 부족한 의료자원의 활용도를 제고함으로써 지역 주민의 삶의 질을 높이는 것이다. 다만 명시한 목표달성과는 다른 방향으로 진행되었다는 것을 확인 할 수 있다. 특히 지역 주민의 삶의 질을 향상 측면에서 사전 조사가 제대로 시행되지 않았다. 이로 인해 후에성 종합병원은 의료의 질적 한계, 병원 접근성 부족, 유효 의료수요의 부족 등으로 의료기관 기능을 제한하는 요인들이 많았음을 분석하였다.

결국 투아티엔 후에성 인민위원회는 후에성 종합병원을 자체적으로 활성화시켜 운영할 수 있는 역량이 부족하다고 판단하고, 2016년 9월 지속가능한 운영관리 기반을 갖추는 방안으로 베트남 중앙정부 보건부 소속으로 거버넌스가

변경되어 후에 중앙병원의 부속 병원으로 바뀌었다. 이에 병원의 공식 명칭이 후에 제2 중앙병원으로 변경되었다.

종합해보면, 후에성 종합병원은 성급 병원(준 3차급 병원)으로서 보건 정책적으로 같은 지역 내에 있는 3차급 병원인 후에 중앙병원과 후에 의약학대학 병원의 포화상태에 다다른 환자들을 분산 수용할 수 있다는 의료서비스 전달 체계적 측면에서의 의의가 있다. 하지만 지원 내용을 살펴보면 사업의 추진 주체가 국가의 보건의료시스템의 상황을 고려하지 않은 채 선정되었다. 이와 같이 중앙정부가 주도적으로 나서서 추진하는 사업과 지방자치단체가 주도적으로 나서서 추진하는 사업은 이해관계가 다르게 나타날 수 있다. 반드시 그렇지는 않지만, 중앙정부가 중심이 되는 사업은 상대적으로 사업효과가 특정 지역에 국한되기보다 지역 간 파급효과를 가져오는 사업일 가능성이 높을 것이다. 반면, 지방자치단체가 중심이 되어 추진하는 사업은 상대적으로 파급효과가 자기 지역에 국한될 가능성이 높고, 사업내용이 사전적으로 구체화되기 어려울 가능성이 있다. 어떠한 이해관계들이 사업의 배경에 존재하는지를 분석해야 할 필요가 있다(윤희숙, 2004).

거버넌스 변경 후, 보건부는 지역 보건국과 협의 하에 후에성 종합병원(후에 제2 중앙병원)의 직원 및 환자들의 접근성을 높이기 위해 버스 노선을 변경하여 병원 내 정거장을 개설하였다. 하루 약 30회(two-round trips) 정도 버스 운영을 하고 있으며, 병원 직원은 월 정기권 구매를 통해 저렴하게 이용할 수 있다. 이러한 변화는 의료접근성 측면에서 볼 때 병원을 이용하는 환자들의 수가 증가하고 지역 보건의료의 질을 높여 교통비/시간 절감에 따른 편익뿐 아니라 건강증진에 따른 편익 그리고 간접적으로는 예방적·조기 치료에 따른 편익이 발생시킨다. 또한 의료진의 이동 및 개발원조 사업으로 인한 의료진의

역량강화 사업으로 인해 보건·의료 인력의 교육연수 수행에 따른 편익도 발생한다. 이 사업의 경제성 분석 측면의 편익 분석 항목을 병원의 거버넌스 변경 전·후로 정리하면 <표 11> 과 같다.

표 12. 베트남 의료시설 건립 사업의 거버넌스 변경 전·후의 편익 분석 비교

편익 분석 항목		편익 효과	
		변경 전	변경 후
직접 편익	건강증진에 따른 편익	×	○
	교통비/시간 절감에 따른 편익	×	○
	혼잡비용 절감에 따른 편익	×	△
간접 편익	예방적·조기 치료에 따른 편익	△	○
	보건·의료 인력의 교육연수 수행에 따른 편익	×	○

자료: 광성일, 전해린, 김민희(2012)의 내용을 활용하여 연구자 작성

이러한 분석을 통해 비용 편익분석을 수행하지 않더라도 이와 같이 사업 전의 상황에 따라 사업 후 예상되는 편익을 논리적으로 고찰해보는 것은 사업설계 단계에서 필수적임을 확인할 수 있다.

## V. 개발효과성 증진을 위한 사전조사 이행 향상 방안

앞서 살펴본 한국과 국제사회의 사전조사 현황에 대한 문헌고찰 및 비교 분석, 사전 조사 이행에 대한 사례분석을 통해 보건 분야의 공적개발원조 사업의 지속가능성 및 사업의 효과성을 제고하기 위한 사전조사 이행 향상 방안은 다음과 같다.

### 1. 다학제적 접근(Multidisciplinary approach)을 통한 사전 타당성 조사

지속가능한 보건의료 사업을 수행을 위해서는 성과 중심의 사업이 기획되어 성과 지표의 요소들이 달성될 수 있도록 사업의 전반적인 과정이 유기적 연계가 되어야 한다. 그러기 위해서는 사업기획 단계에서 사업의 형성 및 사전 조사를 강화하는 것이 중요하다.

모든 공적원조개발 사업에 있어 사전 조사는 필요하다. 특히 보건 분야 중에서도 의료시설 지원 사업은 사회경제적, 정치적 특성을 고려하고 사업 결과에 대한 예측, 지속가능성을 사업 시작 전부터 준비할 필요가 있다. 이러한 부분은 사업 중심이 아닌 수원국의 정책적 분석 및 보건의료체계에 기반한 포괄적 접근의 사전 타당성 조사가 필요하다. 또한 국내가 아닌 개발도상국에서 공적개발원조 사업이 진행되므로 수원국과의 협조체계 구축, 현지의 사업여건 및 특수성에 대한 이해 등이 중요하다.

그러기 위해서는 보건 분야 사업 기획 및 사전 타당성 조사 시 다양한 분야 전문가를 바탕으로 한 다학제적 접근이 필요하다. 보건의료 사업의 경우 과거

에는 전문가 영역으로 보건인들이 대다수 사업의 기획 및 수행에 참여하였다. 그러나 보건 분야는 실제 의료보다는 수원국의 보건의료시스템에 대한 이해 뿐 아니라 국가 및 지역 자체에 대한 이해, 사회 경제적인 관점, 환경적 요소 등 다양한 영역에서 이해가 먼저 이루어져야 한다. 이를 위해서는 의료인들로만 구성된 사업의 논의와 기획, 성과관리 마련은 분명히 한계가 있다. 다양한 분야의 다학제적 접근은 수원국의 필요성에 대한 올바른 이해와 사업과정에서의 예측하지 못한 문제 파악 및 개선, 그리고 이를 통한 내실있는 성과물 생산을 위해 모든 사업의 기본이 되어야 할 것이다. 이를 바탕으로 통합적인 사업 설계 및 기획이 이루어지고 사업의 목표와 성과 지표는 구체화되어 보건 분야 공적개발원조 사업의 효과성은 증진될 수 있다.

## 2. 독립성과 전문성을 갖춘 평가 역량 강화

사업의 지속성 확보를 위해 사업 수행 기간 외에도 사전 조사와 사후관리를 위한 사업 기간이 별도로 혹은 사업과 연계되어 추진되고 있으나 본 사업에 비해 사업기간이 매우 부족한 실정이다. 그러다보니 원조 수행기관들이 충분한 기간을 가지고 사전에 전문가들을 여유있게 확보해 평가를 진행하는 일이 쉽지 않을 뿐 아니라, 한정된 인력풀 안에서 진행하다보니 평가 내용과 품질에 대해서도 한계가 나타날 수밖에 없다.

원조사업의 효과성을 높이기 위해서는 평가 인력의 전문성이 강화되어야 하고, 독립적이고 중립적인 평가가 이루어져야 한다. 이를 위해서 국제개발협력 위원회에서는 평가소위원회를 구성하고 메타평가를 실시하는 등 통합적인 평

가체계 마련에 노력을 하고 있으나 개별 시행부서에서는 평가 예산과 역량의 변화가 크지 않고, 객관적이고 독립적인 평가를 수행할 수 있는 체계나 조직을 갖추지 못한 상황이다.

영국 DFID, 덴마크 DANIDA는 자체평가를 시행하지만, 독립성과 전문성을 높이기 위해 외부 평가 및 컨설팅을 전문기관에 맡기고 있다. 일본 JICA, 세계은행의 경우에도 외부 전문가를 활용해 평가를 진행하여 평가 결과의 객관성을 증진하고자 한다.

그리고 객관적이고 독립성을 제고하기 위해 평가 전문성을 강화하는 것 뿐만 아니라 평가팀 내에 분야별·주제별 등 각각에 맞는 전문가의 참여를 확대해야 한다. 즉 현장에서의 실무적인 경험과 분야별 전문성의 깊이가 풍부한 전문가의 확보가 중요하다. 기관의 내부 인력의 전문적 역량을 강화하거나 각 기관이 보유한 보건 전문 인력을 활용하고 보건 분야 외부 전문가 인력풀을 상호 공유하여 전문가 인력을 확보해 나가는 것이 필요하다. 또한 기존의 전문가 인력의 활용 뿐 아니라 지속적이고 장기적인 측면에서 볼 때 해당 분야에 대한 지식과 역량을 보유한 전문가들이 새롭게 유입될 수 있는 경로를 마련하는 것도 중요하다. 그리고 경험이 있는 전문가들로 구성된 팀에 해당 사업과 관련 있는 전문 세부분야에 특정 역량 및 경험을 갖춘 전문가가 참여하거나, 체계화된 전문가 양성 프로그램을 마련하여 잠재적인 전문가 양성을 키우는 것도 개발효과성 증진을 위한 전문성 강화를 위한 방안이다.

## VI. 고찰 및 결론

### 1. 고찰

#### 가. 방법론에 대한 고찰

이 연구에서는 공적원조개발 사업의 종료평가, 사후평가, 메타평가 등을 주로 다룬 기존의 연구들과 달리, 사전 평가를 통한 사업의 성과관리 방안에 대해 사례 분석연구를 하였다.

공적원조개발 사업에 대한 평가의 개념은 법적으로 개념화되어 평가지침 등이 마련되어 있지만, 이에 대한 구체적인 가이드라인의 마련은 미흡한 실정이다. 특히 통합평가체계는 성과관리를 중심으로 정립되어 있지만, 개별 공적개발원조 사업에 대한 사전조사, 평가 및 모니터링 체계는 명확하게 구축되지 않은 것이 현실이다. 조사한 문헌을 종합하여 병원 건립 사업의 사례를 분석해보면 사업 형성 및 기획 단계에서 상당히 많은 시간과 조사가 필요하다는 것을 볼 수 있으며, 매우 다양한 분야에 대한 평가나 분석을 통해서 건립된 병원일수록 지역 내 보건의료 시스템에 큰 역할을 할 수 있다는 것을 볼 수 있다. 이에 근거해서 공적개발원조 사업 평가제도의 개선이 필요성을 반영하여 사업 초기부터 평가 및 모니터링 계획을 수립하고, 각 사업에 맞는 맞춤형 지표를 개발해 계획-모니터링-평가와의 연계를 위한 가이드라인을 정책적으로 마련할 필요가 있다.

## 나. 적용사례에 대한 고찰

기존의 공적개발원조 분야에서 원조의 효과성 및 지속가능성에 대한 성과관리를 측면으로 중간 평가 또는 종료 평가에 대해 다루었다면, 본 연구에서는 개발효과성 증진을 위한 성과관리가 사업의 기획 단계에서부터 계획되어야 함을 살펴보았다. 지속가능하고 사업의 품질향상 제고를 위해서는 사업의 기획 단계인 사전 준비로부터 출발하며, 포괄적이고 심층적인 사전 조사가 이루어질 때 그 효과가 크다는 것을 문헌고찰을 통해 알 수 있었다.

이에 근거해서 베트남에서 유·무상 협력으로 사업이 진행 중인 의료기관 건립 사업 및 사후관리 사업의 사례를 분석해보면, 철저한 사전조사의 이행이 얼마나 중요한지에 대해 알 수 있다. 또한 조사한 문헌을 종합하여 병원 건립 사업의 사례를 분석해보면 사업 형성 및 기획 단계에서 상당히 많은 시간과 조사가 필요하다는 것을 볼 수 있으며, 매우 다양한 분야에 대한 평가나 분석을 통해서 건립된 병원일수록 지역 내 보건의료 시스템에 큰 역할을 할 수 있다는 것을 볼 수 있다.

## 다. 제한점

본 연구는 사례분석을 통해 공적개발원조의 본건의료 사업에서의 사전조사의 필요성 및 이행의 중요성에 대해 시사점을 제공함에도 불구하고 몇 가지 제한점을 갖는다.

첫째, 본 연구는 베트남의 일개지역에 국한된 연구로 다른 문화권의 국가나



다른 지역에 일반화하여 적용하는데 제한점이 있다.

둘째, 분석 대상의 사례는 사업의 사업 초기 평가 관련 기초선 자료가 확보되지 못하였고, 세부 지표 또한 명확하게 설정되지 않았기 때문에 문제점의 개선 전후를 비교하는데 어려움이 있다. 또한 영향력에 대한 객관적 평가는 상세하고 업데이트된 보건 통계를 필요로 하는데, 수원국의 대부분은 이러한 통계가 부재한 경우가 많기 때문에 사업의 개발효과성 및 지속가능성에 대해 도출하는데 한계가 있다.

셋째, 주요 공여국과 국제기구들은 사업의 성과관리 및 사업의 평가 품질을 제고하기 위해 사전조사의 결과 공유, 체계적인 환류 시스템 구축 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 한국은 국제개발협력위원회 평가소위원회, KOICA, EDCF 등을 중심으로 사전 조사의 프레임워크 마련 및 예비 타당성 평가 도입을 하였으나 정부 및 공공기관 차원에서만 정보가 제한적으로 공유되는 상황이다. 사전 조사 및 예비 타당성 조사의 결과 활용을 위해서 적극적인 이행 점검, 공개 및 배포가 이루어져야 하며, 이를 위해서 원조 기관 차원의 평가 예산 및 인력 확충, 역량 강화를 위한 제도 개선 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

## 2. 결론

이 연구는 보건 분야에서의 공적개발원조 사업에서의 개발효과성 증진을 위한 성과관리 중 사전 조사의 이행에 대한 사례연구이다. 공적개발원조 사업에서의 성과관리를 위해 모니터링과 평가 시스템을 강화하고, 다양한 방식으로 평가범위를 확대하며 원조기관의 평가 역량 제고를 위해 노력을 기울이고 있다, 그러나 성과관리에서 평가는 중간평가 또는 사후평가에 초점이 맞추어져

있지만 사전준비 체계는 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 한국과 국제사회에서의 사업 추진 절차와 성과관리 체계에 대해 비교 분석하고, 보건 의료 시설 지원 사업의 사례 분석하여 사전 조사의 필요성에 대해 알아보고자 하였다.

사례분석 결과 다음과 같은 문제점이 발견되었다.

첫째, 사전조사 기획 단계에서 수행되어야 할 과정이 많은 부분이 고려되지 않았다. 사전조사는 사업의 전체의 밑그림을 그리는 가장 중요한 단계로 향후 사업의 성과관리에도 중요한 영향을 미치는 단계이다. 이 단계에서 여러 가지 다양한 접근의 심층적인 조사가 이루어져야 하는데, 사례에서는 검토 항목이 누락되어 있거나 부적합하게 고려된 경우가 많았다. 둘째, 사업 기획 시 사업의 파급효과 및 지속가능성에 대한 계획이 부족하였다. 이는 사업 착수 시 사업 평가가 투입 대비 결과 위주의 일차적인 측면만 다루고 장기적인 성과나 영향에 대한 평가가 이루어지지 않았음을 뜻한다.

한국과 국제사회에서의 사업 추진 절차 및 사전조사 동향을 살펴보면, 과거 경제성·기술적 분석만 실시했던 사전 타당성 조사와는 달리 원조의 효과성 제고를 위해 경제성 분석은 물론 정책적 분석, 위험요인 분석 및 관리, 사회·환경적 타당성 분석 등 종합적이고 체계적으로 검토하는 심층적인 사전 조사를 추진하고 있다. 특히 성과관리를 높이기 위한 품질 강화로 비용대비가치(VfM)를 고려한 사업 발굴 및 계획을 세우는 것을 강조하고 있다. 또한 사전조사 강화를 위해 성과관리 및 모니터링·평가의 목표, 성과 지표 등을 포함한 프레임워크를 마련하고 개발원조 사업의 전략과 목표가 국가간 협력 전략에 따른 통합적 추진체계를 위해 제도적 기반 마련을 위한 노력을 하고 있다.

사업의 기획과 수행, 평가 단계의 유기적인 연계를 강화하여 사업의 효과성 및 지속가능성을 위해서는 가장 먼저 적절하고 심층적인 사전조사의 시행이 중요함을 강조하며 이를 위한 이행 향상 방안은 다음과 같다.

첫째, 공정개발원조 사업의 원조효과성과 성과관리 제고를 위한 다학제적 접근을 통한 사전 타당성 조사이다. 이러한 접근을 통해 기획된 사업은 사업의 발굴 및 수행 그리고 종료 이후에도 성과의 목표와 성과관리의 지표가 일관된 체계로 연관되어 있어 사업의 효과가 극대화될 수 있다.

둘째, 독립성과 전문성을 갖춘 평가 역량 강화이다. 이는 사전 평가의 질적 개선과 사업의 모니터링과 수행 시 효과적인 성과지표 수립하고 중간평가와 사후평가와 연계하여 사업의 성과관리를 체계적으로 구축할 수 있다.

공적개발원조의 효과성과 지속가능성 제고를 위해 평가의 종합적 기획과 다변화가 요구되고 사전평가를 통한 사업기획의 중요성이 점차 강조되고 있지만 아직까지는 공적개발원조의 평가체계에 대한 많은 연구가 모니터링과 종료평가에 머물러 있는 경향이 있다. 이 연구는 사업형성의 질을 제고하는 것이 사업 전체의 성과를 좌우한다는 측면에서 사전 조사가 중요성함을 강조하며 베트남에서 시행된 사례 분석을 공적개발원조 사업의 적절한 사전 조사의 시행 여부를 재평가 하고, 이를 통해 사전 조사의 이행 향상 방안에 대해 제시하였다. 또한 성과관리를 위한 사전평가 체계가 미흡한 실정에서 의료시설 건립사업에 대한 사전 평가를 시도했다는 것에 그 의의가 있다.

## 참고문헌

- 감사원. 공적개발원조 추진실태 감사보고서. 감사원, 2017.
- 감사원. 공적개발원조(ODA)사업 추진실태. 감사원, 2018.
- 강경재. KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로. 한국국제협력단, 2012: 1-155.
- 국제개발협력위원회. ODA 선진화 추진계획(안). 국제개발협력위원회, 2009: 5(2).
- 국제개발협력위원회. '19년 국제개발협력 종합시행계획(안). 국제개발협력위원회, 2018: 31(1)
- 권율, 곽성일, 정지선, 이주영, 유애라, 이민영, 이성희, 이규현. ODA 예비타당성제도 연구. 대외경제정책연구원, 2014
- 김종섭, 이은석, 박소희. KOICA 프로젝트 사업의 경제성 분석 가이드라인. 한국국제협력단, 2017
- 김현경, 강신욱, 노대명, 이현주, 전진아, 강성욱, 박복영, 신상문, 조정윤, 허윤선, 이병재. 보건복지분야 ODA 활성화 방안 연구. 한국보건사회연구원, 2015: 6: 1-233.
- 김현경, 이현주, 전진아, 이소영, 박복영, 김부열, 송민영. ODA 평가체계 연구: 보건복지분야 사업평가의 시사점, 한국보건사회연구원, 2016: 1-197.
- 박수영, 장혜진. 개발협력에서 조직성과관리 정책 및 체계분석. 한국국제협력단, 2019: 1-49.
- 박영지. KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안. 국제개발협력, 2010: 1: 52-68.
- 백용훈. 보편적 건강보장을 향한 노정: 베트남 보건의료 부문의 역사·문화적 맥락을 중심으로. 동남아시아연구, 2018: 28(1): 173-218.
- 서울대학교 산학협력단. 보건의료분야 국제개발사업 수행체계 및 프로그램 개발. 보건복지부, 2010.
- 성균관대학교 산학협력단. 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체계 평가 연구. 국무총리실, 2011.
- 윤수재. ODA사업 평가 및 모니터링 시스템 개선에 관한 연구. 한국행정연구원, 2013.
- 이미현. 한국 국제개발협력 정책의 문제점과 한계: '새정부 국제개발협력정책 어떻게 추진할 것인가' 발제 1. 국회토론회, 2017.
- 이재은, 강황욱, 이효정, 이상미, 김진경. KOICA 사업의 사전평가 강화방안 연구보고서. 한국국제협력단, 2015: 1-118.

- 이호준, 김희영, 정동호, 홍석철, 조창익, 성기택, 유재준. 「의료시설부문 사업의 예비 타당성조사 표준지침 연구」. 한국개발연구원, 2012.
- 이화여자대학교 산학협력단 보건분야 ODA 유무상 연계사업 발전 방안. 한국국제보건의료재단, 2017.
- 정지선, 오태현. ODA 국별 성과관리체제 및 평가방법에 관한 연구. 대외경제정책연구원, 2013; 13(2); 1-167.
- 주동주. 북유럽 국가의 ODA 발전과정과 현황: 덴마크와 핀란드를 중심으로. 국제지역 연구 2009; 13(3); 391-418.
- 최재욱. 보건분야 ODA 기초보건 기반시설 지원 높아: 기초보건의료, 감염병관리 및 보건 정책 행정 분야 지원 관심 높아야, 보건산업 동향, 2013; 18: 8-14.
- 한국국제협력단. 개발협력사업평가 가이드라인. 한국국제협력단, 2008.
- 한국국제협력단. 국제개발협력의 이해. 한국국제협력단, 2014.
- 한국국제협력단. KOICA 사업의 사전평가 강화방안 연구 보고서. 한국국제협력단, 2015.
- 한국보건산업진흥원. 보건복지의료 분야 ODA(공적개발원조)사업의 효율적 추진방안 개발 연구. 한국보건산업진흥원, 2009.
- 한국수출입은행 대외경제협력기금. EDCF 타당성조사 작성 지침. 한국수출입은행. 2010.
- 허윤선, 정지선, 이주영, 유애라, 윤상철, 이종욱. ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로, 대외경제정책연구원. 2017. 1-176.
- 홍승연, 한재진. 개발효과성 증진을 위한 보건분야 ODA의 과제. 한국의 개발협력, 2018; 4: 33-72.
- 홍석표, 조명선, 장진영. 한국보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효과적 운영방안 연구. 한국보건사회연구원, 2011; 41(2): 1-119.
- 홍재환, 노화준. 한국의 새마을운동: 결과지향적 자원관리와 자체조직화 활동 간의 조화. 한국행정연구원, 2012.
- 홍재환. ODA 정책사업의 평가체계 연구. 한국행정연구원, 2012.

DANIDA. GUIDELINES FOR COUNTRY PROGRAMMES. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2013.

DFID. Monitoring and Evaluation Framework: Breaking the Cycle: Saving Lives and Protecting the Future. UKaid, 2011.

- DFID. DFID's Approach to Value for Money (VfM). DFID, 2011a.
- DFID. Business Plan 2011-2014. DFID, 2011b.
- JICA. New JICA Guidelines for Project Evaluation. First Edition. Tokyo. JICA Evaluation Department, 2010.
- JICA. JICA's projects evaluation: What's involved and how do they help. JICA, 2019.
- Kitaoka S. Sustainable Development Goals and Japan's Official Development Assistance Policy: Human Security, National Interest, and a More Proactive Contribution to Peace. *Asia-Pacific Review*, 2016; 23(1): 32-41.
- MFA. The Government's Priorities for Danish Development Cooperation 2019: Expenditure framework for Danish development cooperation, 2019-2022. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2018.
- OECD. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management: Paris. OECD, 2002.
- OECD. Evaluation systems in development cooperation: 2016 review. OECD, 2016.
- UN. Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development, United Nations, 2015; 3.
- World Bank. Guidelines for Completing the Project Appraisal Document: Washington, DC. World Bank, 2002.
- World Bank. Template and Guidelines for the Project Appraisal Document. Washington: DC. World Bank, 2009.
- World Bank Group. "Transforming Development through Impact Evaluation." Annual Report March 2015 to March 2016. Washington D.C.: World Bank. 2016
- 대한민국 ODA 통합홈페이지, <http://www.odakorea.go.kr>

= Abstract =

**A Study on the Improvement of Pre-investigations for Enhancing  
Development Effectiveness**

- Focused on the Development of Medical Facilities in Vietnam -

Eun-kyung Lee  
Graduate School of  
Public Health  
Yonsei University

(Directed by Professor So-Yoon Kim, M.D., Ph.D.)

There is unceasing interest in aid effectiveness of Official Development Assistance(ODA) programs from the global society. Recently, there has been an emphasis on the importance of the effectiveness and sustainability of aid with a focus on development effectiveness, reinforcing the performance management of ODA programs. However, performance management of ODA programs relies heavily on interim monitoring and post-evaluation, and there have been continuous arguments on the factors that hinder the program effectiveness, such as the lack of ties between the actual status of subject area and the demand for development, lack of political correspondence from the local strategies, insufficient management of risk factors and weak performance management.

This study identified the concepts of Official Development Assistance and performance management and the trends in the global society and compared and analyzed the pre-investigations and performance management systems of development cooperation programs from Korea and other major donor countries around the world through a literature review. Based on the literature review, the study reviewed a case of development of medical facilities from a healthcare development cooperation program to analyze the factors that hindered the effectiveness and sustainability of the program.

Based on the results of the analysis, the following are proposals for the improvement of pre-investigations for enhancing aid effectiveness:

First, there should be a preliminary validity research with a multidisciplinary approach. In other words, it is necessary to reinforce the preliminary validity research that comprehensively analyzes the various factors from various areas related to the programs from the planning stage of the program. This will secure the performance, effectiveness and ultimately sustainability of the program.

Second, it is necessary to reinforce the evaluation process by securing independence and professionalism. This will develop an effective performance index for the qualitative improvement of the pre-evaluation and monitoring of the program, ultimately establishing a systematic performance management of the program by linking it to the interim evaluation and post-evaluation.

The results of a pre-investigation are important data to suggest the appropriate directions for investigating a reflux method for post-management of the program in the future. The program goals, performance indexes and plans for evaluations and monitoring should



be planned and performed from the planning stage of the program. It is hoped that there will be a more systematic and practical institutional improvement for a comprehensive and in-depth pre-investigation, to improve the sustainability and effectiveness of the ODA programs – the overarching tasks of performance management for the programs.

---

Keywords: Official Development Assistance, Medical Facilities, Performance Management, Pre-investigation, Sustainability, Development Effectiveness